

# ¿Quién Governa?

Guatemala  
Cinco Años Después  
de los Acuerdos de Paz

*Rachel Sieder*

*Megan Thomas*

*George Vickers*

*Jack Spence*

Febrero de 2002

Hemisphere Initiatives  
Cambridge, Massachusetts

Derechos de autor © 2001 Hemisphere Initiatives

Las contribuciones de los autores se dieron aproximadamente en la misma proporción. Aparte de investigar y elaborar secciones en particular, cada uno de ellos revisó el documento completo. La edición final es responsabilidad de Jack Spence, George Vickers y Hemisphere Initiatives. El orden en la lista de autores reconoce la larga experiencia de investigación sobre Guatemala de Rachel Sieder y de Megan Thomas.

**Rachel Sieder** es catedrática de Política en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres. Ha trabajado sobre Centroamérica por más de una década y su investigación más reciente se ha concentrado en el Estado de derecho y los derechos indígenas. Escribió la sección sobre el sistema de justicia.

**Megan Thomas** ha trabajado en Guatemala como periodista y se ha desempeñado como analista política, activista de derechos humanos y trabajadora en el área de desarrollo por más de veinte años. Actualmente estudia en el Smith College. Escribió la sección sobre Actores Civiles y la del Movimiento Maya.

**George Vickers** es *Distinguished Senior Fellow* en el Washington Office on Latin America (WOLA) y ha hecho investigación sobre Centroamérica por más de veinte años. Cuando fungía como director ejecutivo de WOLA hizo varios viajes a Guatemala tras la firma de los acuerdos de paz. Escribió la sección sobre el actual gobierno, actores tradicionales, la policía y las conclusiones.

**Jack Spence** es presidente de Hemisphere Initiatives y profesor asociado de Ciencias Políticas en la Universidad de Massachusetts, Boston. Ha hecho investigación en Centroamérica por más de veinte años. Escribió las secciones que se centran en las elecciones y la economía e hizo un primer borrador de la introducción y las conclusiones.

**Traductor:** Carlos Flores

**Diseñador Gráfico:** Kathy Sevilla

Agradecemos profundamente a PRODECA por haber financiado este informe. WOLA proporcionó los recursos para el viaje y tiempo de investigación de Vickers y se encarga de la distribución del informe. Ralph Fine, director ejecutivo interino de WOLA, hizo los arreglos para la distribución. Susan Peacock y Adrián Beltrán de WOLA proporcionaron un valioso apoyo a la investigación. Además, Susan hizo comentarios detallados sobre el borrador del documento. También agradecemos a Edelberto Torres-Rivas y a Patricia Ardón por comentar sobre el borrador en medio de una apretada agenda. Copias de éste y de otros informes de Hemisphere Initiatives (ver contraportada) se pueden obtener en:

CONTENIDO	
Introducción	1
Guatemala, un gobierno como la hidra de múltiples cabezas	5
La creciente influencia de las <i>fuerzas ocultas</i>	8
El debilitamiento de los poderes tradicionales	13
Actores civiles	18
Caminos inéditos para el Movimiento Maya	24
Barreras electorales para consolidar la democracia	29
Partidos políticos	30
Participación electoral	34
Reformando al sistema de justicia	38
Las reformas legales	39
Debilidades persistentes	40
Impunidad garantizada	42
– <i>Los poderes paralelos</i>	42
Problemas en la reforma policial	45
Exclusión económica y social	48
Tierra y pobreza	55
Las dificultades para recaudar fondos	58
Conclusiones	61
Notas	65
Mapa de Guatemala	71

Hemisphere Initiatives  
608 Franklin Street  
Cambridge, MA 02139  
[http://www.geocities.com/hem\\_init/jack.spence@umb.edu](http://www.geocities.com/hem_init/jack.spence@umb.edu)  
Washington Office on Latin America  
1630 Connecticut Avenue NW  
Washington, DC 20009  
202 797 2171  
[wola@wola.org](mailto:wola@wola.org)

# ¿Quién Gobierna?

## Guatemala Cinco Años Después de los Acuerdos de Paz

### INTRODUCCIÓN

**E**l Acuerdo para una Paz Firme y Duradera firmado el 29 de diciembre de 1996 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) finalizó con 36 años de conflicto armado y con un proceso de negociaciones de paz de siete años que se extendió a lo largo de tres gobiernos.

El conflicto armado diezmo a la sociedad guatemalteca. En 1979, la población de Guatemala era de 6.8 millones de personas. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), producto de los acuerdos de paz, *documentó* 42,275 muertes. Casi tres cuartas partes de ellas fueron ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas. La población indígena, aproximadamente la mitad del total de la población (las estimaciones varían), sufrió el 83 por ciento de las muertes. La CEH estimó que el número total de muertes fue de 200,000, que es casi cuatro veces el número de estadounidenses muertos en combate en Vietnam. La violencia desplazó forzosamente a entre 1 y 1.5 millones de personas, de las que alrededor de 50,000 se refugiaron en México. Miles de dirigentes de base fueron asesinados.<sup>1</sup>

Cuando alrededor de 1990 empezaron las negociaciones de paz serias, la intensidad de la guerra había disminuido y la URNG se encontraba militarmente débil y con poca base de apoyo clara a nivel nacional. La situación de los derechos humanos había mejorado con relación a los escalofriantes niveles de principios de los años ochenta. Desde 1984 se había estado desarrollando una accidenta-

da transición hacia gobiernos civiles tras treinta años de regímenes militares. Pese a los desequilibrios de poder entre las partes negociadoras, con la ayuda de mediadores internacionales y agrupaciones de la sociedad civil se produjo un acuerdo de alcances ambiciosos. La implementación de dichos acuerdos se convirtió en el eje de la política guatemalteca y del apoyo internacional.<sup>2</sup>

Cinco años después, los acuerdos han perdido mucha de su fuerza política. Algunos han señalado que esto se debe a que en general es un documento muy ambicioso (más de 300 disposiciones) que creó un proceso de implementación muy fragmentado. Sin embargo, el problema central no se encuentra en la arquitectura de los acuerdos ni en sus postulados. Para los años noventa, la guerra estaba confinada a algunas áreas remotas, por lo que pocos guatemaltecos se veían afectados por ella. Muchos activistas de la sociedad civil percibieron los acuerdos como un pacto entre el partido gobernante (el Partido de Avanzada Nacional, o PAN), la URNG y las Naciones Unidas, y manifestaron su temor de que la implementación habría de fortalecer a los firmantes mientras que podía marginar a voces más representativas.<sup>3</sup> La sociedad civil organizada escasamente hizo suyo los acuerdos. A pesar del entusiasmo inicial de muchos por las reformas contenidas en dichos acuerdos, el mismo hecho que éstos no han producido cambios tangibles en las vidas de los ciudadanos comunes ha debilitado aún más el ya de por sí débil apoyo popular. Una encuesta

reciente encontró que el 53 por ciento de los guatemaltecos creía que los acuerdos no habían traído ningún beneficio.<sup>4</sup>

La administración del presidente Álvaro Arzú (1995-1999) fue el cuarto gobierno civil desde el regreso de los regímenes civiles en 1985 después de treinta años de gobiernos militares que empezaron tras el golpe de Estado organizado por la CIA en 1954 que depuso al gobierno electo de Jacobo Árbenz. Aunque Arzú apoyó las negociaciones de paz e hizo esfuerzos para implementar algunos de los principales acuerdos, al mismo tiempo rehusó darle poder ejecutivo a un amplio espectro de comisiones de implementación. El mandatario tampoco ejerció presión con reformas constitucionales y fiscales. Con la cercanía de las elecciones de 1999, el partido de Arzú, el PAN, enfrentó al Frente Republicano Guatemalteco (FRG), el cual no se identificaba mucho con los acuerdos. La erosión del apoyo popular hacia los acuerdos junto a la creciente oposición de sectores que se sintieron amenazados por sus reformas clave se combinaron y terminaron debilitando los esfuerzos de implementación de la administración.

Un indicador de la disminución del apoyo gubernamental fue el tibio aval que el PAN dio a los cambios constitucionales que demandaban los acuerdos. Durante el proceso de paz en El Salvador, una serie de cambios constitucionales importantes pactados durante las negociaciones fueron adoptados por el Congreso dentro de las 24 horas después de haber sido enviados por el Ejecutivo, y previo a un acuerdo final total. En Guatemala, por el contrario, tras la firma del acuerdo total el Congreso dominado por el PAN debatió por más de dos años las reformas constitucionales pactadas en dicho acuerdo. Finalmente, los diputados entregaron para la consulta popular a nivel nacional un confuso y complejo paquete que contenía cerca de 54 diferentes enmiendas divididas en cuatro categorías generales. Muchas de las enmiendas propuestas no encontraban siquiera relacionadas con los acuerdos de paz. El paquete fue rechazado en

mayo de 1999 durante la consulta, la cual se caracterizó por contar con una campaña bien financiada y muy efectiva en contra de las enmiendas, y por un abstencionismo extremadamente bajo en las votaciones.<sup>5</sup>

La administración de Arzú también se resistió a hacer una serie de reformas fiscales e impositivas demandadas en los acuerdos para proveer de un mayor ingreso al gasto social. Por otro lado, aunque Arzú inició su periodo controlando a los militares a través del uso calculado de las promociones, con el pasar del tiempo el Ejecutivo fue evitando la confrontación con los elementos clave del cuerpo militar y su aparato de inteligencia. Pese a las presiones políticas y el apoyo financiero de actores internacionales, el respaldo gubernamental para las reformas judicial y policíaca demandadas en los acuerdos también fue débil e ineficiente.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tuvieron un papel activo en moldear los acuerdos y se esperaba que cumplieran un papel importante en el proceso de implementación, principalmente a través de su participación en comisiones específicas. Sin embargo, pese a su papel formal en el proceso y al considerable, aunque algunas veces tardío, apoyo financiero internacional, las OSC se encontraron con una serie de problemas tales como la debilidad organizativa, la fragmentación, y las dificultades por cumplir con los múltiples requerimientos que acompañaban a las donaciones. Aún cuando las OSC desarrollaron propuestas consensuadas, no fueron capaces de ejercer presión al gobierno con sus bases para asegurar su adopción. Con frecuencia, el Ejecutivo y el Congreso parecieron ignorar sus propuestas y les fue difícil responder con algo más que argumentos.

El FRG y su fundador, el ex dictador militar, general Efraín Ríos Montt, apoyaron muy renuenteemente, en el mejor de los casos, algunos aspectos de los acuerdos de paz. La muy contingente oferta de Ríos Montt de apoyo a las enmiendas constitucionales fue a cambio de una enmienda adicional que hubiera anulado las disposiciones constitucio-

nales que le impedían participar como candidato presidencial. El hecho de que el FRG ganara las elecciones con una fuerte mayoría en el Congreso junto con la presidencia del mismo, no representó un buen augurio para que se continuara la implementación de los acuerdos.

Los actores internacionales han representado un papel importante en este proceso. La comunidad internacional prometió ayuda por más de 3.2 billones de dólares, de la cual cerca del 68 por ciento fue en forma de donaciones. Las diferentes dependencias de la ONU, junto a su organismo verificador MINUGUA, han presionado persistentemente para que los acuerdos se implementen. Sin embargo, éstas tienen un mandato limitado en alcance y tiempo, y, además, carecen de cualquier base política entre la sociedad guatemalteca. Inevitablemente, otros eventos en la arena internacional compiten por la atención y los fondos del organismo internacional. En ese sentido, MINUGUA ha padecido grandes recortes en su presupuesto y personal en los dos últimos años. Al mismo tiempo que la implementación de los acuerdos se ha estancado, los donantes internacionales parecen no estar seguros en cómo revigorar el proceso de reforma y se encuentran reevaluando su papel y apoyo futuros. Un encuentro de donantes programado para febrero de 2002 (tras varios intentos pospuestos), puede que dé algunas pistas sobre dicho apoyo para el futuro.

Cualquier intento dirigido a evaluar los problemas de democratización en Guatemala y las posibilidades para una mayor implementación de los acuerdos de paz, debe empezar, sin embargo, por reconocer la magnitud y complejidad del problema. Para ninguna nación es fácil reformar una cultura legal entera, construir una nueva fuerza policial o desarrollar un sistema escolar multilingüe. Esto es particularmente difícil para Guatemala, debido a que poderosos intereses albergan grandes esperanzas de mantener la situación de siglos de gran desigualdad económica, de discriminación en contra de los indígenas y de impunidad, operando con un Estado débil y pobremente financiado.

Guatemala tiene una larga historia de baja recolección de impuestos, bajo gasto social y gran desigualdad con relación a los otros países latinoamericanos. Las diferencias económicas entre regiones y grupos étnicos son extremas. El área rural, donde se concentran los indígenas, tiene las peores condiciones de pobreza, de educación, de salud y de escasez de tierra. Las instituciones de seguridad pública y el sistema judicial son más débiles allí y el gasto gubernamental es proporcionalmente bajo con relación al área urbana. En la zona rural también la participación electoral es más baja, en parte debido a que es difícil registrarse y votar.

En un informe reciente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) examinó datos de países de todo el mundo para relacionar la calidad de gobernabilidad (obviamente algo difícil de medir) con otras características políticas. El estudio encontró una relación entre baja calidad de gobernabilidad (poca capacidad para hacer cumplir leyes y contratos, altos niveles de corrupción, poca eficiencia en el otorgamiento de servicios públicos y marcos normativos inadecuados), baja participación política y alta diversidad étnica. El informe sugiere que una escasa participación política crea condiciones favorables para el desarrollo de altos niveles de corrupción. Una alta corrupción contribuye a una escasa confianza pública en el gobierno, lo que a su vez mina el apoyo para nuevos impuestos, necesarios para pagar un creciente gasto social. El informe señala que un bajo gasto en seguridad, educación y salud tenderá a reducir la participación, particularmente cuando la principal víctima del bajo gasto social es una gran población étnica que ya ha sufrido una discriminación de largo plazo. Estas características se parecen mucho a las de Guatemala.<sup>6</sup>

La cuestión actual no es que los acuerdos de paz hayan sido bruscamente apartados de la escena política por sectores poderosos concentrados en otras agendas. El problema tiene que ver más con la debilidad general de los diferentes actores políticos. En los últimos años, todos los actores públicos parecen estar más débiles y sólo ha habido un avance

marginal en relación con la construcción de instituciones democráticas más fuertes. Las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las mayas, se encuentran más débiles con relación a como estaban en 1996. Lo mismo sucede en el caso de los partidos políticos. Incluso el FRG se encuentra más débil que durante las elecciones de 1999. Instituciones importantes como las que mantienen la seguridad y procesan los casos criminales y legales, el Congreso, los grupos empresariales, e incluso los una vez todopoderosos militares, se encuentran cada vez más fragmentadas, aunque no todas han perdido poder en la misma medida.

El PAN sufrió una dolorosa derrota en 1999 y su bancada en el Congreso se dividió profundamente desde entonces. Los grupos de izquierda, entre ellos la URNG, se han caracterizado por el divisionismo y dan pocas señales de que su base electoral se está extendiendo. El FRG tiene divisiones internas y ha tenido que enfrentar varios escándalos. Las encuestas muestran un gran declive en la popularidad del presidente Alfonso Portillo y de Ríos Montt, quien a sus 75 años sigue siendo el patriarca del partido. El Congreso muestra muchas debilidades institucionales. Los militares han podido proteger al grueso de sus intereses, pero su influencia política institucional ha disminuido. El presupuesto militar decreció (en términos reales) durante la administración de Arzú, aunque aumentó de forma significativa en 2001. Han habido procesos judiciales e incluso fallos condenatorios (en el caso Gerardi) en contra de oficiales militares acusados de grandes violaciones a los derechos humanos, aunque éstos no han sido muchos. Aquellos elementos al interior de las fuerzas armadas que desean una institución más moderna y libre de corrupción se encuentran atrapados por una lealtad a la institución y complicidad del silencio. Sectores de la institución castrense han podido mantener, pese al mandato contrario de los acuerdos de paz, el poderoso y secreto Estado Mayor Presidencial (EMP), centro de inteligencia militar y de operaciones encubiertas que opera desde el palacio presidencial. Si

es que los militares siguen siendo un actor político de primer orden, no queda claro qué objetivos institucionales persiguen.

Esto no significa que existe un vacío político que amenace con un retorno inminente del régimen autoritario. Se dieron rumores creíbles de golpe de estado a principios de 2000 y tal situación no se puede descartar del todo en Guatemala, aunque ahora hay un escenario mucho menos factible para ello que diez años atrás. Las encuestas de opinión indican que Guatemala tiene un segmento comparativamente grande de la población que simpatiza con la idea de una figura fuerte y autoritaria en el gobierno.<sup>7</sup> Sin embargo, no existe un grupo organizado o un individuo que esté dando muestras de que se está preparando para tomar el poder por la fuerza.

En vez de ello, el escenario es uno en donde todos los partidos se debilitan y hay dispersión y fragmentación política. En el actual ambiente político es difícil legislar y aún más problemático implementar las políticas. Por el contrario, el ambiente actual facilita el veto, la demora de cualquier iniciativa y la evasión de las políticas existentes.

Guatemala pasa por un momento peligroso. Un fuerte legado de exclusión social, política y de represión ha inhibido y limitado el alcance y profundidad de las reformas democráticas. Sin embargo, las reformas (junto al cambiante mundo en el que Guatemala se encuentra inserta) han bastado para debilitar el poder de los dos principales pilares tradicionales en el país para la toma de decisiones políticas —el sector privado y los militares. La pérdida de rumbo junto a la fragmentación política crea condiciones para una mayor influencia de elementos criminales y otros actores ilegales, lo que a su vez erosiona e inhibe la reforma institucional democrática. En la medida que el interés de los donantes disminuya y Guatemala sea incapaz de concretar los cambios necesarios para convertirse en un miembro aceptado de un mundo crecientemente “globalizado”, la posibilidad de que el futuro del país se parezca más a su pasado aumentará —y esa sería una situación verdaderamente sombría.

# GUATEMALA, UN GOBIERNO COMO LA HIDRA DE MÚLTIPLES CABEZAS

El gobierno de Alfonso Portillo empezó con alto vuelo el 14 de enero de 2000. En un fuerte discurso de toma de posesión, Portillo planteó sus metas básicas: consolidar la democracia y el Estado de derecho, aceptando la obligación del Estado de implementar en su totalidad los acuerdos de paz; descentralizar al gobierno mediante la delegación de poder y recursos a los gobiernos locales; generar un crecimiento económico sostenido basado en reglas claras que habrían de incrementar la inversión privada, el libre comercio, la competencia y el respeto a los derechos laborales, mientras se atacaría a los privilegios que fomentaban la concentración de la riqueza, el monopolio y la ineficiencia; reducir la desigualdad social, étnica y de género; y, finalmente, erradicar la impunidad y la corrupción.

Para darle sustento a estas amplias promesas, el nuevo mandatario anunció que estaba por abolir al Estado Mayor Presidencial y nombró a un ex miembro de la guerrilla, Ricardo Marroquín Rosada, para que encabezara al nuevo cuerpo civil que habría de reemplazar al EMP. También nombró a prominentes activistas indígenas y de la sociedad civil para ocupar cargos importantes y —de forma aún más audaz— se saltó la línea de mando militar para nombrar a un coronel como nuevo ministro de la Defensa, lo cual requirió que todos los oficiales de mayor rango renunciaran a sus puestos.

Sin embargo, una mirada más detenida al abanico de nombramientos iniciales del gabinete de Portillo, reveló un equilibrio político mucho más complejo de lo que estos sensibles movimientos sugerían. Además del vicepresidente, Francisco Reyes López, otros activistas o simpatizantes de línea dura del FRG fueron nombrados como ministros en las carteras de Relaciones Exteriores, Economía, Salud, Energía y Minas, y en los puestos de secretario

General y secretario ejecutivo de la Presidencia. Antiguos activistas democristianos, la mayoría amigos personales de Portillo, fueron nombrados como ministros de Agricultura, Finanzas, Trabajo y de Educación, y como secretario Privado y secretario de Planeación de la Presidencia. Como ministro de Cultura y Deportes y secretario de Análisis Estratégico fueron nombrados dos prominentes activistas de derechos humanos. Por otra parte, ex integrantes de la guerrilla fueron nombrados para encabezar la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS, establecida para reemplazar al EMP) y la Secretaría de la Paz (SEPAZ, responsable de la implementación de los acuerdos de paz). Los analistas difieren en cuanto a si los ministros de Comunicaciones y de Gobernación (Interior) eran más cercanos al FRG o a Portillo.

La diversidad política del gabinete reflejó de alguna manera el peculiar arreglo de la fórmula ganadora de 1999. El FRG fue fundado por el general retirado Efraín Ríos Montt, quien fuera jefe de Estado de 1982 a 1983 luego de haber tomado el poder por medio de un golpe de Estado en contra del anterior gobierno militar. Ríos Montt, a su vez, fue derrocado por otro golpe militar en 1983. Durante su mandato, se dieron varias de las principales masacres de la guerra civil. Ríos Montt no pudo participar como candidato presidencial luego del retorno del gobierno civil por una disposición de la Constitución de 1984 que prohibía las candidaturas de personas que con anterioridad hubieran tomado el poder por medio de la fuerza.

A principios de los años noventa, el FRG trató varias veces de revocar esta disposición constitucional. Cuando sus esfuerzos por nombrar a Ríos Montt como su candidato presidencial en 1995 fueron rechazados tras agotar todas las posibilidades legales, el partido sorprendió a todo el mundo al

ofrecer su nominación a Alfonso Portillo. Portillo era un ex izquierdista que pasó gran parte de los años 80 en México y cuando retornó a Guatemala tras la restauración del régimen civil ya se había unido a los democristianos. Siendo un efectivo propagandista con fuerte retórica populista, Portillo parecía ser un inusual compañero ideológico tanto de Ríos Montt como de los activistas de línea dura del FRG. Todos, sin embargo, compartían cierta antipatía hacia la elite económica tradicional, por lo que el FRG recibió poca ayuda financiera de este sector. En 1995, el apoyo político del FRG era particularmente fuerte en el área rural (especialmente donde habían habido sólidas estructuras de patrulleros civiles trabajando con los militares durante el periodo contrainsurgente de los años ochenta), mientras que el PAN basó su apoyo especialmente entre los sectores urbanos. Para 1999, el FRG también supo atraer un apoyo importante de los votantes urbanos pobres y de la clase media.

Además de la antipatía hacia el sector privado organizado, Ríos Montt y el FRG también tenían hostilidad hacia ciertos sectores militares que habían apoyado su derrocamiento en 1983. Estas tensiones se reflejaron con los primeros nombramientos de gabinete que marginaron tanto a militares como a representantes del sector privado (como se verá más adelante). La diversidad ideológica del gabinete inicial de Portillo planteó el riesgo de que las diferentes y encontradas agendas en su interior dificultarían al gobierno el desarrollo e implementación de sus políticas de una forma unificada y coherente.

Los dos últimos años han demostrado cuán real era este riesgo. Pronto quedó claro que la bancada del FRG en el Congreso, encabezada por Ríos Montt, no estaba tomando sus directrices del Ejecutivo. Varias propuestas de ley clave enviadas por Portillo al Congreso, entre ellas algunas relacionadas con el aumento a los salarios y el programa escolar, fueron completamente cambiadas en el Legislativo. Durante los primeros ocho meses de gobierno de Portillo, ninguna propuesta de ley rela-

cionada con la implementación de los acuerdos de paz fue aprobada (aunque algunas quedaron pendientes de serlo). Algunos líderes del FRG en el Congreso lanzaron críticas abiertas a varios miembros del gabinete. Tras las elecciones, analistas guatemaltecos estimaban que de 63 diputados del FRG, 47 eran leales a Ríos Montt y 16 a Portillo. Desde entonces, sin embargo, el control de Ríos Montt parece que es mucho más absoluto.

La poca de claridad sobre quién estaba dirigiendo el rumbo del país se reforzó con el estilo de gobierno de Portillo. El mandatario se mantuvo haciendo grandes promesas con lenguaje desafiante en eventos públicos y en ceremonias de gobierno. Lo que parecían ser asuntos presidenciales más importantes como el anuncio de sus políticas de Estado, presidir sobre las dependencias para la toma de decisiones, o participar en encuentros con dignatarios clave del exterior, fue dejado en manos del vicepresidente Reyes.

La frecuente rotación de personal también pareció reflejar las luchas políticas al interior de la administración portillista. A principios de mayo de 2000, Portillo anunció que estaba reemplazando al jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, coronel César Augusto Ruiz Morales, por el coronel Eduardo Arévalo Lacs. Ruiz Morales había sido considerado por algunos analistas como alguien cercano a Ríos Montt debido a que ambos pertenecían a la misma iglesia evangélica. Arévalo Lacs, en cambio, había formado parte de la misma promoción en la academia militar del ministro de la Defensa Juan de Dios Estrada Velásquez, y dicho cambio fue percibido como un fortalecimiento de la posición de Portillo. Pocos días después, sin embargo, el ministro de la Defensa anunció cambios en la directiva de la inteligencia militar que parecieron disminuir la influencia del principal asesor de seguridad de Portillo y dirigente efectivo del EMP, Jacobo Salán Sánchez. El EMP, contrariamente a las promesas de Portillo, no fue —ni ha sido— reemplazado.

Después de crecientes críticas sobre la incapacidad gubernamental para frenar los altos índices de



delincuencia, Portillo reemplazó al ministro de Gobernación a principios de julio de 2000. El mandatario manifestó a diplomáticos extranjeros que nombraría al jefe de la SAAS, Ricardo Marroquín, para tal puesto. Días después, sin embargo, nombró al diputado del FRG Byron Barrientos para ocupar el cargo. El contraste no pudo haber sido más agudo. Barrientos había sido destituido del cuerpo militar en 1989 tras haber participado en un fallido complot militar contra el primer gobierno civil. Además, nombró a otros dos ex conspiradores para hacerse cargo de Migración y de la dirección de la Policía. También sustituyó al jefe de la Policía. ¡El tercer jefe policial en siete meses!

La prensa presentaba éste forcejeo sobre decisiones políticas y nombramientos como una lucha entre Ríos Montt y Portillo, ganando el primero la mayoría de las batallas. Sin embargo, *el General* (como la prensa se refiere con frecuencia a Ríos Montt) tampoco quedó ileso. En junio de 2000, el Congreso aprobó una ley que establecía nuevos impuestos sobre las bebidas alcohólicas. Sin embargo, cuando la ley fue publicada, los niveles impositivos sólo eran la mitad de lo que se había aprobado originalmente. Se señaló que la dirigencia del FRG había alterado ilegalmente dicha ley debido a presiones de la poderosa industria licorera. Ríos Montt, sin embargo, aseguró que la ley había sido enmendada legalmente en una sesión separada del Congreso. Todos los registros de tal sesión desaparecieron misteriosamente, aunque *Prensa Libre* obtuvo una grabación de audio de dicha reunión que demostraba que ningún cambio a la ley había sido discutido. El resultante escándalo, el “Guategate”, llevó a que se iniciaran investigaciones penales en contra de la dirigencia del Congreso y dio munición a la prensa por buena parte del siguiente año. Al final, los fiscales decidieron no procesar a nadie. Sin embargo, el escándalo puso al FRG a la defensiva y debilitó aún más la confianza pública hacia el Congreso.

Las constantes luchas internas al interior de la administración y de ésta con el Congreso han desacelerado o evitado la adopción de políticas efec-

tivas para desarrollar la mayor parte de las promesas que Portillo hizo en su discurso inaugural, y también han generado un desencanto generalizado hacia el FRG y hacia Portillo. Una encuesta de opinión de noviembre de 2000 encontró, por ejemplo, que el apoyo a los partidos políticos había descendido diametralmente, en donde el FRG tenía el 22 por ciento de este apoyo, el PAN el 9 por ciento, y todos los demás partidos el 3 por ciento. El partido más popular fue “Ninguno”, con el 48 por ciento. Sólo el 16 por ciento pensó que el Congreso estaba haciendo un buen trabajo, mientras que otro 29 por ciento opinó que estaba haciendo un mal trabajo; únicamente el 19 por ciento creía que Portillo estaba haciendo un buen trabajo, mientras que el 32 por ciento pensaba que estaba realizando un mal trabajo.<sup>8</sup>

Pese a las continuas luchas intestinas y la parálisis, el actual gobierno ha logrado responder a las fuertes presiones de parte de la comunidad internacional (especialmente de los Estados Unidos y de las instituciones financieras internacionales) al aprobar nuevas leyes para proteger los derechos de propiedad intelectual, combatir el lavado de dinero, criminalizar la evasión de impuestos y establecer un nuevo código de trabajo. También aprobó nuevos impuestos para cumplir con algunos de los objetivos fiscales demandados en los acuerdos de paz (y también para mitigar una severa crisis de liquidez). Además, en el caso más notorio de derechos humanos, el asesinato del Obispo Juan Gerardi, tres oficiales militares fueron condenados por haber participado en dicho crimen.

Estos logros no han logrado contener el desencanto público. Al contrario, las reformas impositivas han fomentado una inusual (e incómoda) alianza entre sindicatos y grupos de la sociedad civil que se oponen al incremento de los impuestos sobre ventas (IVA), con el poderoso sector privado organizado en el CACIF que adversa la penalización de la evasión fiscal y a los nuevos impuestos que afectan a sectores comerciales específicos. La actitud de los activistas de derechos humanos en relación con las condenas en el caso Gerardi es pensar que, en pri-

mer lugar, son el resultado de la extraordinaria presión internacional. Estos sectores, más bien centran su atención ahora en los continuos (e irresueltos) incidentes relacionados con misteriosos ataques a trabajadores de derechos humanos. Asimismo, se encuentran alarmados por la aparente continuidad de la influencia política de los ex oficiales militares que participaron en los órganos de inteligencia militar y que perpetraron abusos en gran escala a los derechos humanos. La prensa guatemalteca, cuyos principales medios pertenecen a prominentes miembros de la elite empresarial, ha llevado a cabo una incansable campaña para divulgar los señalamientos de corrupción en contra del gobierno y denunciar la reforma fiscal.

Tras dos años de gobierno del FRG-Portillo, el panorama político es de continuo escándalo, de permanentes luchas intestinas dentro del Gabinete y entre el Ejecutivo y el Legislativo, y de creciente movilización de sectores marginados o excluidos del poder formal. En este contexto, se especula mucho sobre qué grupos o individuos están tomando realmente las decisiones.

#### LA CRECIENTE INFLUENCIA DE LAS FUERZAS OCULTAS

En “Reformando al Sistema de Justicia” de este informe describimos los señalamientos de activistas de derechos humanos guatemaltecos acerca de la existencia de una red clandestina que se origina en las estructuras de la inteligencia militar y que opera a lo largo del sistema de justicia y de las fuerzas de seguridad pública para no sólo proteger a individuos poderosos al evitar investigaciones criminales de fondo, sino intimidar a jueces y testigos. La mano detrás de esta red se ha podido observar en varios asesinatos de alto impacto y en ataques a activistas y oficinas de derechos humanos. Con frecuencia, los representantes de organismos humanitarios se refieren a esta red como el *poder paralelo*. La prensa guatemalteca y algunos funcionarios gubernamentales, entre ellos el presidente Portillo, han

secundado estas preocupaciones y hablan de las *fuerzas ocultas* que están manipulando los sucesos nacionales y fomentando la inestabilidad.

Además, existen varios escándalos de corrupción relacionados con la malversación de fondos gubernamentales junto con señalamientos de favoritismo en los nombramientos políticos y en el otorgamiento de contratos gubernamentales, lo que ha dado como resultado que varios funcionarios de gobierno hayan sido acusados judicialmente, despedidos o forzados a renunciar. Recientemente, en noviembre de 2001, un funcionario de alto nivel en el Ministerio de Gobernación estuvo implicado en la malversación de 90 millones de quetzales. Este escándalo dio pie a que se diera la renuncia forzada del ministro de Gobernación, Byron Barrientos, a fines de noviembre.

En cierto sentido, claramente, estos señalamientos no representan nada nuevo en la vida política guatemalteca. Durante el largo conflicto interno y mucho después del regreso de los regímenes civiles, las estructuras clandestinas de inteligencia perpetuaron asesinatos de individuos percibidos como amenazas a la “seguridad” o a la “estabilidad nacional”, y obstaculizaron las investigaciones por medio de la intimidación de testigos y jueces. Esto siguió dándose en la administración de Arzú.<sup>9</sup> Los gobiernos anteriores también estuvieron plagados de escándalos de corrupción y de acusaciones de favoritismo político.

Quizá la diferencia más significativa acerca de las acusaciones de corrupción de la presente administración es que los críticos más vociferantes son los representantes del sector privado y de la prensa guatemalteca que es una aliada cercana a dicho sector. Durante la administración de Arzú, el partido gobernante PAN fue identificado como cercano al sector privado, y los principales medios de comunicación hicieron poco por publicar, investigar o denunciar las acusaciones de corrupción. El actual gobierno del FRG tiene pocos lazos con dicho sector y ha promovido activamente la aprobación de

un paquete que contiene nuevas reformas fiscales e impositivas que ha sido rechazado encarnizadamente por el CACIF, el poderoso organismo del sector privado.

Además de las críticas empresariales, varios antiguos oficiales militares asociados con la facción “institucionalista” del ejército, han expuesto y denunciado la supuesta influencia política de otros ex oficiales conectados con la inteligencia militar que eran parte del grupo de línea dura que se oponía al proceso de democratización. Muchos de estos críticos tienen lazos cercanos personales y profesionales con Otto Pérez Molina, un líder de la facción institucionalista que fue obligado a pasar a retiro durante los cambios en la cúpula militar que efectuó Portillo en enero de 2000. Mientras que esto genera sospechas de que las acusaciones más bien representan un esfuerzo por cobrar viejas facturas, resulta importante notar que tanto el hijo como la hija y la esposa de Pérez Molina han sido blanco de ataques armados en incidentes separados (e irresueltos) en 2000 y 2001. Los hijos y sus familias subsecuentemente abandonaron el país.

Desde cierto punto de vista, entonces, el alcance y la atención pública dedicados a los señalamientos de corrupción y favoritismo del gobierno actual simplemente refleja el hecho de que las dos instituciones más poderosas de la sociedad guatemalteca —el sector privado y las fuerzas armadas— han perdido su capacidad de influencia y no cuentan con el acceso tradicional al poder estatal. Conflictos que antes eran resueltos por medio de negociaciones a puerta cerrada entre las élites, son ahora dirimidos en público y por medio de la movilización social.

Esto no significa, sin embargo, que dichas acusaciones carezcan de sustento. Uno de los señalados de ejercer influencia detrás de bambalinas sobre las decisiones gubernamentales es Francisco Alvarado MacDonald, un banquero y amigo cercano del presidente Portillo. Durante 2001, los detalles sobre el poder de Alvarado MacDonald se hicieron públicos con el colapso de dos de sus ban-

cos y de una compañía prestamista, el Banco Metropolitano (Bancomet), el Banco Promotor (Promobanco) y Financiera Metropolitana (Fimesa).<sup>10</sup>

Alvarado MacDonald es uno de los hombres más ricos en Guatemala y controla por lo menos 100 compañías que van desde bancos y productoras de azúcar y de leche hasta la concesión de la Mercedes Benz. Además, fue consejero y otorgó importante apoyo financiero a los presidentes Vinicio Cerezo y Jorge Serrano, y en 1996 apoyó la fallida campaña presidencial de Alfonso Portillo. Alvarado MacDonald proporcionó apoyo financiero y empleo a Portillo tras su derrota electoral, y fue nuevamente el principal donante de la exitosa segunda campaña presidencial de Portillo en 1999. Tras la victoria del FRG, Alvarado MacDonald sirvió como fiador de una casa que el nuevo presidente rentó por 5,000 dólares mensuales, y, además le prestó un Mercedes Benz.<sup>11</sup>

Este apoyo no quedó sin recompensa. Portillo nombró a su hijo mayor para ocupar una posición gerencial en la oficina presidencial donde jugó un claro papel en la preparación de reuniones y para representar al Ejecutivo. Su hijo menor quedó a cargo de la Secretaría de Asuntos Particulares de la Presidencia. Ambos siguieron estando activamente involucrados en administrar los bancos de su padre, y fueron obligados a renunciar de sus puestos en el gobierno cuando los bancos colapsaron. Por lo menos ocho dependencias gubernamentales tenían depósitos en estos malogrados bancos con un saldo de 470 millones de quetzales, de los cuales por lo menos 176 millones de quetzales estaban en cuentas libres de intereses. Además, dependencias estatales otorgaron 434 millones de quetzales en créditos a los bancos. Cuando auditores descubrieron una gran cantidad de préstamos cuestionables en los bancos,<sup>12</sup> el banco central de Guatemala (Banguat) otorgó 1.2 billones de quetzales más para restaurar su liquidez.

Mientras que los detalles acerca de la influencia de Alvarado MacDonald fueron objeto de un minucioso escrutinio por parte de la prensa tras la

quiebra de los bancos, se sabe mucho menos acerca de la influencia de Jacobo Salán Sánchez, un coronel destituido del ejército que dirigió la seguridad personal de Portillo de 1996 a 2001; o del ex general Luis Francisco Ortega Menaldo, ex dirigente del EMP y con extensas conexiones con la inteligencia militar. Ambos son ex oficiales de las fuerzas armadas que fueron destituidos en 1996 debido a su presunta participación con una red ilegal comprometida con el contrabando generalizado (ver más adelante). De igual manera, ambos tienen una larga carrera dentro de la inteligencia militar y del EMP. Luego de haber sido destituido, Salán Sánchez pasó a ser el supervisor de la seguridad personal de Portillo. Cuando Portillo asumió el cargo, el ex militar se convirtió en el jefe *de facto* del EMP. Los Estados Unidos presionaron decididamente por su remoción debido a las acusaciones sobre sus lazos con el narcotráfico. Aunque Portillo terminó dándole una posición menor, no queda claro, sin embargo, si su influencia disminuyó junto a su nuevo nombramiento.

Ortega Menaldo no ha ocupado ningún puesto gubernamental desde que Portillo fue electo. Durante el gobierno de Romeo Lucas a fines de los años setenta y principios de los ochenta, trabajó en la inteligencia militar desde una oficina ubicada en el edificio de Finanzas Públicas (la dependencia que recaudaba los ingresos fiscales). Ortega Menaldo llegó a ser el subdirector de la inteligencia militar (D-2) en 1986 y su director de 1987 a 1990. Salán Sánchez trabajó bajo su mando como jefe de la sección de contra-inteligencia de la D-2. De 1991 a 1993, Ortega Menaldo encabezó el EMP y supuestamente respaldó el intento de golpe del presidente Serrano.

Gran parte de las especulaciones acerca de la influencia de Ortega Menaldo sobre Portillo se basan en las conexiones pasadas del ex militar con muchos oficiales de alto rango nombrados por Portillo. Por ejemplo, el recién nombrado ministro de la Defensa, Álvaro Méndez Estrada, fue tercero en mando del EMP cuando Ortega Menaldo era el

jefe. El ex ministro de Gobernación, Byron Barrientos, director de la PNC, Elmer Aguilar Moreno, y el ex jefe de Migración, Luis Mendizábal, fueron todos destituidos del ejército tras haber participado en el intento de golpe de Estado contra el primer gobierno civil de Vinicio Cerezo en 1989, y supuestamente todos tienen lazos con Salán Sánchez y Ortega Menaldo.

Mientras que existen muchas evidencias circunstanciales sobre la influencia que Salán Sánchez y Ortega Menaldo ejercen sobre la administración de Portillo, lo que resulta más difícil de penetrar son los orígenes y naturaleza precisa de dicha influencia. ¿Se trata simplemente de influencias basadas en favores recíprocos, o hay una relación más sinérgica y orgánica involucrada?

Resulta imposible dar respuesta a esta pregunta con cierto grado de certeza, pero una investigación que se viene desarrollando desde los primeros días de la administración de Arzú ha producido preocupantes revelaciones acerca de los extensos y permanentes lazos entre elementos de la delincuencia organizada con oficiales militares que dirigieron los órganos de la inteligencia militar en los años ochenta y noventa y con los máximos líderes políticos del actual gobierno —entre ellos el presidente Portillo mismo y el presidente del Congreso, Ríos Montt.

**El Grupo Salvavidas.** En septiembre de 1996, la policía guatemalteca anunció que había logrado desarticular una banda ilegal que supuestamente se encontraba robando un 30 por ciento de los ingresos recaudados por el sistema de aduanas del país. En el operativo se arrestó al supuesto jefe de la banda, un funcionario de aduanas poco conocido con el nombre de Alfredo Moreno Molina. En su casa descubrieron documentos que identificaban el nombre de muchos funcionarios gubernamentales presuntamente involucrados en las operaciones ilegales de la banda. Entre ellos se encontraban otros funcionarios de aduanas y oficiales militares y policíacos de alta jerarquía, incluyendo al viceministro de la Defensa.

Sobre la base de la información obtenida durante el arresto de Moreno, dieciocho oficiales del ejército, la policía, la Guardia de Hacienda y de Aduanas fueron despedidos. Además del viceministro de la Defensa (general César Augusto García González), entre los oficiales del ejército que fueron removidos se encontraban el general Ortega Menaldo y el coronel Salán Sánchez junto con otros dos coroneles, un teniente coronel, dos mayores y un capitán de navío.<sup>13</sup>

Entre quienes quedaron enredados en la investigación se encontraba otro ex funcionario de aduanas poco conocido, Francisco Javier Ortiz Arriaga, quien había participado como asistente clave de Moreno y realizado muchos pagos a otros involucrados en la red. El ex funcionario aceptó cooperar con los investigadores, y en los dos años siguientes proporcionó extensos detalles sobre cómo se estructuró la banda y sobre sus operaciones. Su testimonio no se ha hecho público aún y no queda claro cuándo será formalmente presentado. Cinco años después del arresto de Moreno el caso aún no ha llegado a juicio. A mediados de 2001, la corte aceptó que Moreno podía obtener su libertad bajo fianza por un millón de quetzales. Finalmente salió de la cárcel el 11 de diciembre de 2001.

Según Ortiz, el *Grupo Salvavidas*, como se autodenominaba la banda, tenía una extensa red al interior del cuerpo militar y del sistema de aduanas.<sup>14</sup> Entre quienes supuestamente formaban parte de la red castrense de acuerdo con su testimonio, se encontraba el general retirado Manuel Antonio Callejas y Callejas, quien dirigió la sección de inteligencia del ejército (G-2) de 1980 a 1982 y trabajó como jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional de 1987 a 1989. En 1990 y 1991, Callejas y Callejas fungió como director general de Aduanas. Ortega Menaldo trabajó para Callejas y Callejas cuando éste último encabezaba la inteligencia militar, la que a principios de los años ochenta tenía sus oficinas en el octavo piso del Ministerio de Finanzas Públicas. Según Ortiz, en 1981 y 1982 Moreno dirigió las operaciones ilegales en Aduanas e informaba a Or-

tega Menaldo en el ministerio.<sup>15</sup> Ortiz afirmó que alguien le dijo en 1981 que la banda también controlaba las operaciones ilegales de la Guardia de Hacienda, del Ministerio Público, de la Contraloría General de Cuentas y de otras oficinas estatales.

Mientras que muchos de quienes fueron identificados por Ortiz como supuestos miembros de la red militar han sido incluidos desde el principio en las especulaciones de prensa acerca del caso Moreno,<sup>16</sup> su acusación más grave involucra la supuesta participación de prominentes civiles. En especial, afirmó que Portillo y Ríos Montt eran miembros de dicha banda. Según Ortiz, Portillo estaba profundamente involucrado con la agrupación y que cada dos semanas supuestamente recibía 50,000 quetzales de parte de la oficina de aduanas de Valle Nuevo y 20,000 quetzales de la de Pedro de Alvarado. Los 50,000 quetzales eran para el FRG y los restantes 20,000 para Portillo. Presuntamente, el mandatario también actuó como “control” sobre otro participante del círculo criminal.

**¿Difamación o conspiración criminal?** Las afirmaciones hechas en las declaraciones de Ortiz no pueden ser tomadas a la ligera. Aunque no hay duda de que Ortiz tenía un alto perfil en las operaciones de Moreno, y que dio información muy detallada sobre pagos, actividades y eventos específicos que pueden ser verificados de forma independiente, algunas de las acusaciones más sensibles en términos políticos son más difíciles de confirmar.

No es nada raro que delincuentes busquen hacer algún trato con la parte acusadora para mejorar su posición al implicar a figuras públicas y a otros que ellos creen pueden ser más interesantes para los fiscales que ellos mismos. Coincidentemente, la declaración fue dada en mayo de 1999, cuando se estaba desarrollando la campaña electoral y las encuestas sugerían que Portillo y el FRG tenían una mayoría substancial. Ortiz pudo haber pensado que los fiscales nombrados por el gobierno del PAN lo habrían de recompensar por dar un testimonio dañino en contra de sus oponentes.

Por esta razón, alertamos sobre cualquier aceptación fácil de las acusaciones de Ortiz acerca de la participación de Portillo y de Ríos Montt en este escándalo. Sin embargo, sí sabemos que por lo menos otro de los testigos en el caso Moreno también implicó a Portillo con la banda, aunque con mucho menos detalle y sin asegurar que éste tenían un papel prominente.<sup>17</sup> También es del conocimiento público que Portillo conocía y era amigo de Moreno.<sup>18</sup>

Existen aún menos evidencias que vinculen a Ríos Montt con estas operaciones ilegales. Dos civiles que fueron identificados por Ortiz como parte del liderazgo de la banda recientemente se han visto envueltos con los escándalos en el actual Congreso: Mario Augusto Morales Mazariegos y Ramón de Jesús Sáenz. En 2000, Morales presentó un amparo en defensa del FRG y del tercer vicepresidente del Congreso en el caso de la ley de bebidas alcohólicas. Jesús Sáenz fue nombrado por el Ministerio Público para investigar las supuestas alteraciones a la ley de bebidas alcohólicas y en abril de 2001 pidió a la corte no imponer cargos en contra de Ríos Montt en conexión con la supuesta alteración.

**Un patrón familiar.** Existen precedentes históricos de la fusión de estructuras clandestinas contrainsurgentes que se desarrollaron durante el conflicto interno con bandas delictivas organizadas. Tras la firma de los acuerdos de paz en El Salvador en 1992, hubo un incremento substancial de la delincuencia común y organizada, que en buena medida rebasó la capacidad de las instituciones salvadoreñas de aplicación de justicia. También hubo una serie de asesinatos y actos de intimidación en contra de testigos y jueces que pudieron haber tenido un origen político y que fueron potencialmente desestabilizadores.

Entre las razones del incremento de la delincuencia en El Salvador se encontraban el desmantelamiento del antiguo aparato represivo, la fragilidad de las nacientes instituciones democráticas, una eco-

nomía débil que no podía proporcionar trabajos y la abundante existencia de armas y de personas que sabía cómo usarlas. Lo que fue más difícil de establecer en términos no exclusivamente políticos, sin embargo, fue el pasado político de algunas de las víctimas y la evidencia de que algunos de los perpetradores de los crímenes habían formado parte de las estructuras clandestinas paramilitares durante el conflicto interno. La ONU estableció una unidad especial para investigar algunos de estos casos y llegó a la conclusión de que había habido una metamorfosis de algunas redes de escuadrones de la muerte hacia la actividad delictiva organizada.

Un fenómeno similar parece estar ocurriendo en Guatemala, aunque pareciera haber penetrado mucho más profundamente y a más altos niveles. La debilidad relativa de los partidos políticos en Guatemala y la incapacidad de purgar al antiguo aparato de seguridad habría facilitado a las bandas criminales enraizadas en las estructuras clandestinas de la contrainsurgencia mantener y extender su influencia política en el periodo de posconflicto. Mientras que la motivación principal de dichos grupos puede que sea la ganancia personal, éstos tienen también interés en mantener la impunidad y evitar el desarrollo de una aplicación más efectiva de la ley y de las instituciones judiciales, tanto para proteger a sus miembros (algunos de los cuales estuvieron implicados en violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado) como para asegurar su continua capacidad de operar libremente.

Lo que resulta más preocupante de este patrón es que es difícil desarrollar estrategias efectivas para exponer y erradicar tales redes organizadas y extensas en un contexto político de instituciones públicas débiles y de actores civiles también débiles. Existe una especie de círculo vicioso en el que la debilidad de las instituciones crea oportunidades para la diseminación de las redes de corrupción, las que a su vez buscan debilitar aún más la capacidad institucional para combatir dicha corrupción.

### EL DEBILITAMIENTO DE LOS PODERES TRADICIONALES

Tras el derrocamiento auspiciado por la CIA del presidente Jacobo Árbenz en 1954, el poder estatal y las políticas en Guatemala estuvieron en gran parte dominados por dos actores políticos —las fuerzas armadas y el sector privado organizado. Durante la mayor parte de ese periodo el poder político formal fue ejercido por oficiales militares o sus representantes y aunque las políticas económicas gubernamentales no necesariamente eran designadas por el sector privado, éstas fueron fuertemente influenciadas por sus grupos de interés. Cuando se generaban conflictos al interior o entre las dos instituciones, éstos eran resueltos a puerta cerrada a través de negociaciones de elite.

La transición hacia el régimen civil electoral en 1985 cambió las reglas formales del juego, aunque no alteró de inmediato el ejercicio de poder *de facto* de los militares y del sector privado. Durante las negociaciones de paz, sin embargo, los intereses estratégicos de las dos instituciones empezaron a divergir en ciertos aspectos medulares y el acuerdo de paz final contenía medidas que cada uno de ellos encontró no de su agrado y amenazantes. Mientras que cada uno ha tratado de evitar la implementación de las disposiciones que han encontrado más problemáticas, sus esfuerzos han estado a veces confrontados. Además, los acuerdos crearon oportunidades para otros actores (con frecuencia respaldados por la presión internacional) que de alguna forma han erosionado el histórico dominio político de ambos poderes tradicionales.

Quince años después de la transición formal hacia el régimen civil en Guatemala, el poder político de los militares como institución parece que ha declinado aun cuando continúa mostrando resistencia hacia su disminuido papel y recortados recursos como lo establecen los acuerdos de paz. La influencia política de los militares empezó a decaer durante la administración de Arzú. El actual gobierno ha ejercido un fuerte control sobre los nom-

bramientos militares y sus promociones, aunque ha restaurado mucho de su presupuesto, recortado durante el gobierno de Arzú.

Mientras que la fuerza política del sector privado organizado no ha disminuido significativamente como en el caso de los militares, con el triunfo del FRG en 1999 este sector fue excluido del poder formal e imposibilitado de moldear políticas a puerta cerrada en la misma forma que lo hizo durante los años de los regímenes militares. Una consecuencia de esto es que muchos de los conflictos que eran anteriormente resueltos a través de negociaciones entre las elites ahora se ventilan en público, en la prensa y, más recientemente, a través de la movilización social.

**Los Militares.** En un informe anterior de HI,<sup>20</sup> describimos en detalle cómo la transición de la dictadura militar a gobierno civil electo fue un proceso cuidadosamente manejado desde 1985 hasta 1995, donde las fuerzas armadas jugaron un papel central.<sup>21</sup> Luego Arzú empezó a ejercer una mayor independencia e incluso algún grado de control sobre los militares. En un principio el mandatario rehusó utilizar al palacio presidencial como su sede en un obvio esfuerzo por disminuir la influencia del EMP. Después, ordenó importantes cambios en el alto mando militar, oficialmente justificados como algo necesario para aliviar el congestionamiento generacional. En enero de 1996, estos cambios parecieron fortalecer a la facción “institucionalista” del ejército, entre cuyos integrantes estaba el nuevo ministro de la Defensa Julio Balconi Turcios y el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Sergio Camargo Muralles.

Por el lado contrario, entre quienes fueron enviados a “disponibilidad” se encontraban los siete generales de línea más dura encabezados por el saliente jefe del Estado Mayor de la Defensa, general Carlos Enrique Pineda Carranza.<sup>22</sup> El nombramiento del general de aviación Marco Tulio Espinoza como nuevo jefe del EMP pareció, *entonces*, indicar una degradación de este organismo, ya que tradi-

cionalmente los oficiales de aviación han tenido poca influencia sobre la estructura de tierra del ejército.

La sección sobre el fortalecimiento del poder civil de los acuerdos de 1996 contenía un plan para la reconversión de los militares desde una fuerza contrainsurgente hacia un ejército democrático. Dicho programa confirmaba la subordinación de los militares a la autoridad civil, removía la seguridad interna como misión del ejército, mandaba el establecimiento de una nueva fuerza policial bajo dirección civil, y requería la reducción de un tercio de su tropa y la desmovilización de cientos de miles de patrulleros civiles (PAC) enrolados por los militares para prestar servicio de medio tiempo. El presupuesto militar debía de ser reducido en un 33 por ciento (en proporción al PIB) según los niveles de 1995 para el 2000. El acuerdo también requería al presidente que reemplazara el EMP con dos organismos civiles de inteligencia, uno organizado en el Ministerio de Gobernación para combatir al crimen organizado y el otro, la SAE, para que funcionara directamente bajo la Presidencia.

Balconi estuvo directamente involucrado en las negociaciones, y su nombramiento pareció asegurar que los acuerdos habrían de ser implementados. En vez de ello, los militares se vieron envueltos en una serie de intrigas que enfrentaron a la facción institucional tanto con los sectores aliados con el EMP y la inteligencia militar, como con los ex oficiales involucrados en el crimen organizado. Arzú parecía estar más interesado en consolidar su control personal sobre los militares que en asegurar la implementación de los acuerdos, y en julio de 1997 reemplazó a Balconi por el general Héctor Barrios Celada como ministro de la Defensa y a Camargo con el hasta entonces jefe del EMP, Espinoza, como jefe del Estado Mayor de la Defensa. El cuñado de Espinoza se convirtió en el nuevo jefe del EMP. Espinoza luego fue promovido a ministro de la Defensa. Finalmente, la reconversión militar fue algo que no se logró.

Portillo agitó nuevamente las aguas dentro de las fuerzas armadas cuando declaró que iba a abolir al EMP, nombrando a Marroquín para dirigir su reemplazo y al progresista Edgar Gutiérrez para encabezar la SAE. Cuando nombró al coronel Juan de Dios Estrada Velásquez como ministro de la Defensa, ¡forzó el retiro de trece generales!

A lo largo de la primera mitad de su mandato, Portillo continuó haciendo cambios abruptos en el liderazgo militar. Como se mencionó anteriormente, removió al jefe del Estado Mayor del ejército, Ruiz Morales, y nombró a Arévalo Lacs en su lugar y también sustituyó a la mayor parte de la dirección de la inteligencia militar. Arévalo Lacs reemplazó después a Estrada Velásquez como ministro de la Defensa (luego de una desastrosa actuación de éste último en una visita oficial a Washington), y Álvaro Leonel Méndez Estrada se convirtió en el nuevo Jefe del Estado Mayor del ejército. Para fines de noviembre de 2001, Arévalo Lacs renunció y fue nombrado como nuevo ministro de Gobernación, mientras que Méndez Estrada ascendió a ministro de la Defensa.

Uno de los efectos generados por todos estos cambios fue que los militares se volvieron un tanto ensimismados y apartados del manejo de procesos institucionales mayores de reforma y consolidación democrática. Para la mayoría de los oficiales, sobrevivir en cuanto a carrera se convirtió en su principal meta. Al mismo tiempo, el cuerpo militar fue percibido como un terreno fértil para desarrollar los intereses de actores externos. Desde que el nuevo gobierno tomó posesión, por ejemplo, el hijo de Ríos Montt ha sido promovido tres veces sobre oficiales de mayor antigüedad (primero fue puesto a cargo de las finanzas del ejército, luego fue promovido como comandante de una brigada y más recientemente fue elevado a subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional). Además, el nuevo ministro de la Defensa, Álvaro Méndez Estrada (apadrinado por Ortega Menaldo), ha tenido un ascenso aún más espectacular.



Méndez Estrada, como jefe del Estado Mayor de la Defensa, trató de contrarrestar entre el cuerpo de oficiales el sentimiento de estar a la deriva y a la defensiva, al proponer un nuevo plan de cinco años para la “modernización y profesionalización” de las fuerzas armadas. Su plan busca una reafirmación del papel tradicional de los militares en la seguridad interna, contradiciendo a los acuerdos de paz, y proyecta un papel activo de los militares en el desarrollo nacional y en la protección al medio ambiente. Mientras que no queda claro cuánto apoyo tiene al interior del cuerpo castrense, durante 2001 el papel del ejército en las funciones policiales y en otras actividades no contempladas por los acuerdos de paz (por ejemplo, en el transporte de fertilizantes a agricultores) se incrementó substancialmente.

Lo que resulta evidente es que las reducciones en el presupuesto militar que se dieron durante la administración de Arzú, tal y como lo demandaban los acuerdos, han dado marcha atrás durante el presente gobierno. Del 0.99 por ciento del PIB en 1995, el gasto militar disminuyó permanentemente hasta alcanzar el 0.68 por ciento del PIB en 1999. Sin embargo, aunque el presupuesto militar aprobado para 2001 fue de 837 millones de quetzales, a través de una serie de transferencias el gasto militar estuvo de hecho cercano a los 1.14 billones de quetzales, lo que es igual a cerca del 0.8 por ciento del PIB. Las proyecciones sobre menores ingresos para 2002 llevaron al bloque del FRG en el Congreso a empeñarse en reducir el presupuesto propuesto por Portillo para ese año en un 8 por ciento, aunque el liderazgo del partido gobernante dijo que el presupuesto para educación y defensa iba a ser protegido de cualquier recorte. Finalmente, el presupuesto militar aprobado por el Congreso para 2002 será de alrededor de 1.1 billones de quetzales.

La presente situación es, entonces, una donde los militares continúan teniendo substanciales recursos institucionales, mientras no parecen estar controlando o dirigiendo la toma de decisiones políticas de los gobiernos civiles como lo hicieron desde 1985 hasta 1995.

La reducida influencia institucional de los militares como actores políticos no significa, sin embargo, que las instituciones políticas civiles se hayan fortalecido. No existe un acuerdo claro o coherente entre los funcionarios gubernamentales acerca del papel que las fuerzas armadas deberían de jugar. En vez de ello, existe la tendencia de emplear a las fuerzas armadas sobre bases *ad hoc* para apoyar en tareas críticas cuando instituciones civiles no han podido solucionarlas por sí mismas. También existen forcejeos y competencia entre ex oficiales militares, políticos e incluso elementos criminales (categorías no necesariamente excluyentes) centrados en cultivar favores y ejercer influencia sobre las diferentes facciones al interior de las fuerzas armadas.

Mientras que algunos actores de la sociedad civil, que enfocan su análisis en la persistente influencia política de las redes clandestinas con lazos con la inteligencia militar, niegan que el poder político de los militares haya disminuido, otros temen que un abrupto trastorno en la cadena de mando y de la integridad institucional de las fuerzas armadas puede plantear peligros significativos al proceso democratizador. En los dos últimos años, Bernardo Arévalo de León, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), ha facilitado un proceso de diálogo entre actores clave de la sociedad civil, ex oficiales militares y funcionarios gubernamentales entre los que se encuentran oficiales militares en servicio activo, con el fin de desarrollar un consenso acerca del futuro papel de las fuerzas armadas.<sup>23</sup> El proceso está en marcha y ha producido varios documentos marco de entendimiento.

**El sector privado: de adentro hacia afuera.** El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), fundado en 1957, es la máxima organización del sector privado. Las elites comerciales por lo general no han participado en política partidaria sino más bien han operado a través del CACIF, o durante tiempos difíciles por medio de comités *ad hoc* de las empresas más poderosas. Si bien no siempre

han sido capaces de lograr exactamente las políticas que han querido, sí han podido vetar las indeseables, en particular el aumento a los impuestos. El CACIF se opuso resueltamente al incremento en los impuestos y frustró total o parcialmente cuatro grandes intentos desde mediados de los años 80 para elevar el cociente nacional impositivo. En un penetrante análisis, J. Fernando Valdez y Mayra Palencia hicieron un recuento de esta larga historia de resistencia impositiva. Al comparar grupos de cabildeo en los EEUU con Guatemala, los autores encontraron que Guatemala tiene un grupo de interés económico altamente concentrado en política fiscal que prácticamente constituye un sistema informal de co-gobierno.<sup>24</sup> Éste también se opone firmemente a medidas que podrían atacar a la pobreza por medio de una redistribución directa de la riqueza, y ha sido lo suficientemente poderoso como para mantener la reforma agraria fuera de la agenda. La efectividad del CACIF se ha mantenido a través de las dictaduras militares y de los gobiernos civiles.<sup>25</sup>

Durante las negociaciones de paz se invitó al CACIF para que participara en la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), una coalición de organizaciones de la sociedad civil haciendo propuestas para darle forma a los acuerdos, pero no aceptó. Contrariamente a la ASC, el CACIF ha sido una organización compacta, bien organizada y extremadamente poderosa con capacidad de rápida maniobra política. El CACIF centró su atención durante las negociaciones de paz en el capítulo socioeconómico de los acuerdos. Este acuerdo comprometía al gobierno a: elevar el presupuesto de salud y educación y el ingreso fiscal en un 50 por ciento (con relación al PIB) para el año 2000 con un sistema impositivo más justo y con un impuesto sobre la renta; restaurar las tierras usurpadas a los campesinos o compensarlos; promover el desarrollo con un fondo anual de 300 millones de quetzales; crear un Fondo de Tierras para financiar la compra terrenos; y promover cambios legales para hacer valer las leyes laborales.<sup>26</sup>

Pese a que el CACIF aceptó el acuerdo socioeconómico, pasó la mayor parte del resto de la administración de Arzú resistiendo, de forma bastante exitosa, la implementación de varios de sus componentes clave. Se opuso particularmente a las reformas fiscales e impositivas. Al contrario de su predecesor, el presidente interino Ramiro de León Carpio (quien llegó al poder tras el intento de autogolpe de Serrano), en cuyo gabinete el CACIF no estaba representado, Arzú había nombrado a varios prominentes representantes más jóvenes del sector privado para ocupar altos cargos. Entre ellos estaban el economista Richard Aitkenhead, la directora de ASIES, Raquel Zelaya, y el empresario Peter Lamport (quien había encabezado una comisión de paz del CACIF). Cuando la presión de la comunidad internacional se incrementó para llevar a la práctica los acuerdos, Lamport fue transferido desde su posición de embajador en los Estados Unidos hacia el Ministerio de Economía, desde donde logró renegociar exitosamente fechas límites para la implementación (ver más abajo).

El triunfo del FRG en las elecciones de 1999 dio lugar a un cambio espectacular en cuanto al acceso del CACIF al poder. El FRG no tenía lazos fuertes con los poderes tradicionales del sector privado, que habían apoyado fuertemente al PAN en las elecciones, aunque sí tenía algún apoyo empresarial de sectores no representados en el CACIF. Ríos Montt también consideraba que el CACIF había apoyado la medida constitucional que le impidió participar como candidato presidencial. Durante la campaña y luego de que tomara el poder, el FRG prometió eliminar los privilegios especiales de la elite económica tradicional.

La respuesta inicial de los empresarios fue la de recurrir a su estrategia tradicional de demandar al gobierno la adopción de políticas designadas por el CACIF, pero se encontró aislado cuando la comunidad internacional (en particular las Instituciones Financieras Internacionales o IFI) se alineó con el gobierno. El organismo empresarial finalmente aceptó participar a regañadientes en las negocia-

ciones mediadas por la ONU con otros sectores sociales que culminaron con el consenso sobre el Pacto Fiscal en mayo del 2000. Mientras que el pacto fue visto como un parteaguas por los donantes internacionales (ver sección sobre la exclusión social y económica), algunos de sus firmantes principales, entre ellos el CACIF, entorpecieron la negociación sobre las medidas puntuales para implementar los acuerdos generales.

Cuando el gobierno, bajo presión internacional y amenazado por una severa crisis fiscal, de pronto elevó el impuesto al valor agregado (IVA) y otros y amenazó con fuertes medidas para su cumplimiento a mediados de 2001, el CACIF vociferó sobre las nuevas disposiciones y trató de resucitar la estrategia que había utilizado en 1998 de renegociar fechas límites en vez de renegociar las reformas. Dos dirigentes de alto nivel del organismo empresarial viajaron a Washington para buscar el apoyo de la administración de Bush y para convencer a las IFI de ser flexibles. Para su sorpresa, encontraron a los Estados Unidos sólidamente detrás de las medidas y con una posición unificada de parte de los donantes internacionales insistiendo en la implementación.

El fracaso de su estrategia tradicional de negociaciones de elite llevó al sector privado hacia una estrategia de coalición y confrontación. El CACIF varió su perspectiva unilateral utilizada durante mucho tiempo atrás y comenzó a formar alianzas con adversarios tradicionales que también se oponían a componentes específicos de las reformas fiscales. Reconociendo que la penalización de la evasión fiscal y que los impuestos que más preocupaban a las grandes empresas y a los acaudalados individuos no tenían mucho espacio entre la mayoría

de los guatemaltecos, el CACIF inició una campaña masiva centrándose en el incremento del IVA, un impuesto sobre ventas que afecta a la mayoría de los ciudadanos. El CACIF, junto a sindicatos de centro y de izquierda (Unión General de Trabajadores, o UGT; y Central General del Trabajadores de Guatemala, o CGTG), y los estudiantes (Asociación de Estudiantes Universitarios, o AEU) realizaron manifestaciones con cerca de 20,000 participantes a principios de agosto, y pocos días después el organismo del sector privado encabezó una huelga nacional que efectivamente cerró casi todos los negocios.

De cierta forma, ésta fue una acción un tanto cínica, ya que los empresarios no se vieron directamente afectados por el incremento al IVA —éstos pueden transferir los incrementos a los consumidores. Los manifestantes hicieron un llamado a favor de la reversión del IVA, la transparencia en el gasto gubernamental, el fin a la corrupción estatal y el diálogo nacional. También demandaron que el gobierno regresara a las negociaciones dentro del marco del pacto fiscal, donde el CACIF y sus aliados pudieron evitar acuerdos con los que no estaban de acuerdo.

A pesar de las demostraciones de fuerza por parte de esta peculiar alianza, el gobierno rehusó revertir las reformas impositivas. El CACIF ha continuado con su estrategia de alianzas multisectoriales, y durante el otoño de 2001 se unió a representantes sindicales y de otras organizaciones de la sociedad civil para demandar un “diálogo nacional” con el gobierno. El grupo empresarial ha seguido demandando que se congele la implementación de las reformas impositivas como precondition para tal diálogo (ver Conclusiones).

## ACTORES CIVILES

**D**écadas de guerra contrainsurgente diezmaron a la sociedad civil organizada y debilitaron a las instituciones gubernamentales. Dicho impacto todavía se resiente en un momento en que las nuevas organizaciones de la sociedad civil (OSC) luchan por que las principales metas de los acuerdos de paz se cumplan: fin de la represión, fortalecimiento de la democracia y mayores posibilidades para el desarrollo socioeconómico. Existe un desencanto generalizado entre la sociedad civil debido al lento avance sobre estas metas, aunque las OSC, por su parte, están teniendo problemas en desarrollar una estrategia clara para avanzar en dicho proyecto. Muchos activistas dudan que sea posible recobrar el ímpetu anterior existente en el proceso de paz. Otros, incluso cuestionan si esto es algo que vale la pena ya que el gobierno y otros sectores poderosos han desviado su atención hacia otros asuntos.

Aunque algunos participantes de vieja guardia siguen estando presentes en la arena nacional, también ha habido una proliferación de nuevos actores civiles con diferentes expectativas y estrategias. Las tácticas y estrategias que una vez obligaron a quienes toman las decisiones gubernamentales a hacer compromisos, con frecuencia ya no producen los resultados deseados. Además, la toma de decisiones jerárquicas y cupulares al interior de las OSC, que antes era algo aceptado como necesario en el contexto de la guerra contrainsurgente, ahora genera resentimiento y mayor fragmentación. El proceso para establecer las agendas de las OSC guatemaltecas se complica aún más por las diversas prioridades y estilos de trabajo de las dependencias internacionales de desarrollo y de otros donantes foráneos cuyo apoyo económico es fundamental para su sobrevivencia organizativa.

**El impacto de la guerra en la sociedad civil.**  
Los protagonistas del movimiento social de los años

setenta fueron organizaciones con participación mayoritariamente indígena, sindicatos, trabajadores del Estado, estudiantes de secundaria y universitarios, activistas católicos de base y otros actores “populares”. En su gran mayoría, la represión selectiva y las campañas militares contrainsurgentes destruyeron a este movimiento a fines de los años setenta y principios de los ochenta.

En los primeros años de transición de dictaduras militares a gobiernos civiles, los protagonistas populares principales tendieron a ser organizaciones de derechos humanos de base (en su mayoría representando a los familiares de desaparecidos) que habían surgido durante los años ochenta junto con nuevas organizaciones sindicales y campesinas. También hicieron su aparición las organizaciones indígenas al igual que el uso generalizado del término *maya* para nombrar a la población indígena contemporánea. Las primeras organizaciones de mujeres igualmente demandaron su espacio en la esfera pública. Contrariamente a los movimientos de base con alta organización y gran capacidad de movilización de fines de los años setenta, la sociedad civil durante el periodo de transición de 1985 a 1996 se fragmentó en sectores, donde cada uno ganó experiencia y realizó cabildeo alrededor de demandas específicas. Al poner el énfasis en la resolución de conflictos y la negociación en vez de en las protestas y la movilización social, la sociedad civil volvió a las organizaciones “populares” aceptables y no amenazantes para los militares, la oligarquía y el gobierno, los cuales se encontraban trabajando sus propias transiciones. Este proceso abrió espacios políticos en un contexto todavía marcado por el miedo.

Muchas de estos organismos se convirtieron en interlocutores sociales en los primeros momentos del proceso de paz y eventualmente se unificaron en la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), junto con instituciones de investigación, de periodistas,

de representantes religiosos y de partidos políticos. La ASC era una especie de híbrido político en cuanto reunió a organizaciones de la sociedad civil con otras que se encontraban vinculadas orgánicamente a la URNG. Mientras que esto produjo frecuentes disputas sobre las propuestas, la ASC, sin embargo, jugó un importante papel en la canalización de las preocupaciones e intereses de la sociedad civil dentro del proceso de negociación.

**Los acuerdos de paz y sus demandas sobre la sociedad civil.** Tanto en el espíritu como en la letra, los acuerdos de paz promovieron la participación de la sociedad civil en la implementación de lo pactado. Los acuerdos demandaron el establecimiento de más de una docena de comisiones, cada una con organizaciones de la sociedad civil, para realizar propuestas concretas para la implementación. Entre ellas estaban las comisiones para el fortalecimiento del poder judicial, la reforma fiscal, el reasentamiento de los grupos desarraigados por la guerra, la reforma educativa, las mujeres y los asuntos indígenas. Había ocho comisiones separadas sobre asuntos indígenas: la oficialización de los idiomas indígenas; los sitios sagrados, la reforma educativa y diversidad cultural; la participación y la reforma legal; los derechos indígenas y el acceso a la tierra; las mujeres; las reformas constitucionales; y el derecho consuetudinario.

Esto requirió que las OSC desempeñaran nuevos papeles en escenarios no familiares para los que se encontraban técnica y políticamente mal preparadas y en los que se necesitaban estrategias efectivas para operar donde no había senderos claros. Además, tuvieron que decidir quién habría de participar en las comisiones, encontrar los recursos para apoyar su participación, desarrollar un conocimiento especializado en el mosaico de asuntos tratados por los acuerdos y muchas cosas más. Por ejemplo, aunque la Comisión para el Esclarecimiento Histórico no incluyó directamente a los grupos de la sociedad civil, su trabajo necesitó de los esfuerzos previos de los grupos de derechos humanos que

desde mucho tiempo atrás habían comenzado a registrar los abusos a las garantías individuales. Retos similares se encontraron en la Comisión para la Reforma Electoral (integrada por representantes de los partidos políticos y por funcionarios del Tribunal Supremo Electoral). Algunas OSC también sintieron la necesidad de cabildar alrededor de las reformas policial y judicial, así como en las reformas al cuerpo militar en tiempos de democracia.

El alcance y complejidad de las demandas interpuestas sobre las OSC por los acuerdos de paz acentuaron la especialización y la fragmentación de estos grupos civiles. Las demandas y temas culturales mayas se separaron de los temas campesinos y de tierra, y de los asuntos de las mujeres. Al responder a estas demandas que requieren de conocimiento especializado, las OSC han tenido poco tiempo para dedicarle más atención al “gran esquema.”

Esta tendencia también se ha incrementado debido a las prioridades financieras de los donantes internacionales, quienes han reconocido la necesidad de las OSC de nuevos recursos para cumplir con los retos interpuestos por los acuerdos. Donantes como la AID, el PNUD, el BID, la Unión Europea (UE) y numerosas ONG europeas de desarrollo, apoyaron programas para desarrollar la capacidad técnica de las OSC, aunque no respaldaron plenamente los aspectos políticos del activismo de la sociedad civil. Sin embargo, la multiplicidad de actores internacionales y sus diferentes agendas contribuyeron a que se desarrollara esta complejidad organizativa y escasa cohesión entre los actores de la sociedad civil. Pese al flujo de ayuda, sin embargo, los recursos han sido escasos, lo que ha generado competencia entre los grupos de la sociedad civil y entre los dirigentes individuales.

**Falsas expectativas llevan a mutuos desencantos.** Gran parte del entusiasmo inicial alrededor de los acuerdos de paz disminuyó durante los primeros años de confusiones, procesos de aprendizaje y retardos en la ayuda económica. Esto se aceleró por el proceso de toma de decisiones del gobierno que

con frecuencia supo aprovechar la fragmentación de los actores de la sociedad civil para no incluirlos en sus planes, ya fuera ignorando sus propuestas o imponiendo las propias, posiblemente tras una audiencia cortés.

Para muestra un botón: se organizó un grupo representativo de organizaciones de mujeres para diseñar el Foro Nacional de la Mujer, como lo demandaban los acuerdos de paz. Sin embargo, en vez de operar sobre la base de las propuestas emitidas en el proceso, el gobierno nombró unilateralmente a Aracely Conde de Paiz, una política sin ningún lazo con el movimiento de mujeres, para dirigir tal Foro. Esto enfrió el entusiasmo y generó una relación tensa.

Por medio de intensos esfuerzos organizativos, el Sector de Mujeres pronto se convirtió en el actor de la sociedad civil más representativo y activo en el Foro, aunque con frecuencia su trabajo fue entorpecido por la falta de fondos. Mientras se esperaba que dicho Sector hablara por su base, los recursos para viajar, organizar y realizar talleres a lo largo del país no estaban disponibles. Para cuando estos asuntos ya habían sido resueltos y se contaba

con suficientes recursos y lecciones asimiladas, muchos de sus grupos constitutivos se involucraron en la campaña electoral de 1999 y nunca retomaron del todo el trabajo en el proceso de paz.

Muchas OSC vieron en el gobierno del PAN una doble agenda. Primero, el PAN parecía apoyar los acuerdos, pero en la práctica el gobierno de Arzú fue percibido más bien como promotor de políticas económicas pro empresariales y que reducía el papel del gobierno de una forma que iban en contra del espíritu y la letra de los acuerdos.

El desencanto se ha profundizado durante el gobierno actual. Portillo nunca retomó las negociaciones donde la administración de Arzú las había dejado y prácticamente discontinuó el diálogo relacionado con el proceso de paz. Durante las protestas en contra del incremento a los impuestos de mediados de 2001, el gobierno ignoró un llamado de la ONU para realizar un diálogo nacional, en parte porque no creía que las OSC tenían la capacidad de movilizar a sus bases.

El Congreso tampoco ha estado muy interesado en realizar consultas y diálogos con la sociedad civil. Cuando a mediados del 2001 los diputados fi-

#### MUJERES MOVILIZADAS

Los asuntos y derechos de las mujeres han recorrido un largo camino. Los grupos de mujeres, especialmente basados en la capital, tienen vínculos regionales, continentales e internacionales. Esto ha fructificado y ha dado como resultado un personal y un activismo cada vez más profesionales.

Muchos grupos se originaron a fines de los años ochenta, cuando la primera dama Raquel Blandón de Cerezo los apoyó decididamente. La esposa del mandatario creó la *Fundación Guatemala*, un grupo que promueve la participación y educación para las mujeres. Por otra parte, activistas exiliadas en Costa Rica, Nicaragua, México y los Estados Unidos que estuvieron expuestas a las ideas feministas empezaron a retornar a Guatemala en el contexto del nuevo gobierno civil, y formaron *Tierra Viva* y el *Grupo Guatemalteco de Mujeres* (GGM), ambos centrales al interior del movimiento de mujeres. Además, las mujeres en los sindicatos empezaron a organizar sus propias secciones.

Un liderazgo femenino maya también surgió de la violencia. Viudas como Rosalina Tuyuc o jóvenes sobrevivientes como

Rigoberta Menchú, adquirieron experiencia política y alcanzaron una prominencia nacional e internacional. Sin embargo, las activistas mayas de derechos humanos con frecuencia se distanciaron de las organizaciones de mujeres ya que ningún grupo apoyaba los asuntos del otro.

En los años noventa se encontraban más mujeres que nunca ocupando altos puestos gubernamentales o que habían sido electas a cargos públicos. Un programa radial diario de la Universidad de San Carlos *Voces de Mujeres* discute temas de salud, política, arte y cultura. *La Cuerda*, una publicación mensual feminista, tiene cinco años de estar circulando y se inserta dentro del diario de gran circulación *El Periódico*. *La Asociación Mujeres Vamos Adelante*, desarrolla un proyecto llamado "El papel de la mujer rural en la consolidación de la democracia" (con fondos noruegos y del BID), y también otro sobre la violencia en contra las mujeres (con apoyo del AID).

Mientras que ninguno de los grupos de mujeres urbanos trabaja con organizaciones de base, cada vez es más posible hablar de un

nalmente emitieron un proyecto de ley para la reforma electoral, éstos no realizaron consultas con las OSC indicadas e ignoraron sus propuestas vertidas en la comisión de reforma electoral. El Congreso dominado por el FRG también había marginado al Tribunal Supremo Electoral en este proceso.

El desencanto no se da de un solo lado. Los representantes gubernamentales vieron que la sociedad civil demandaba un lugar en la mesa de negociaciones cuando con frecuencia no tenían mucho que aportar cuando se les daba tal espacio. Más aún, la proliferación y fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil demandaban cada vez más recursos de una estructura gubernamental con capacidad muy limitada. Desde el punto de vista de los actores gubernamentales, las OSC de dudoso carácter representativo y débil capacidad institucional no parecían ser contrapartes ideales.

En esto tenían razón. Muchas de las nuevas OSC han tenido éxito en cuanto a su desarrollo institucional y en obtener recursos, pero no tanto para desarrollar estrategias de largo plazo y propuestas políticas concretas. Como respuesta a las presiones de sus donantes, muchas han alcanzado ahora su per-

sonería jurídica y cuentan con una estructura jerárquica formal. Sin embargo, estos organismos normalmente no rinden cuentas más allá de informar a los donantes.<sup>27</sup> Los directores institucionales —como los líderes políticos— no tienden a dejar sus puestos voluntariamente, ni tampoco existen mecanismos para el recambio. Además, estas organizaciones desarrollan propuestas políticas y negocian con el gobierno en nombre de sectores sociales amplios que, en la mayoría de los casos, no han sido consultados o ni siquiera informados.

Muchas OSC nacieron con lazos con la URNG y recibieron gran parte de sus análisis políticos y sus tomas de decisiones de parte de cuadros del partido. La URNG, por su parte, enganchó su carro político a los acuerdos de paz y ha estado totalmente absorbida por actividades relacionadas con su implementación. La ex guerrilla ha ganado poco con esta estrategia pues no ha tenido los recursos organizativos suficientes para construir simultáneamente un partido político efectivo y mantener fuertes relaciones de trabajo con la mayoría de las OSC. Como consecuencia, las OSC se han vuelto cada vez más independientes, lo que quizá es algo posi-

movimiento como tal. Asuntos, grupos y proyectos de mujeres se han generalizado, y un grupo de organizaciones femeninas como el *Sector de Mujeres* incluye a mujeres educadas, experimentadas y organizadas en todo el país. Las activistas han desarrollado una red nacional e informal de grupos de mujeres que algunas veces se establecieron a nivel de la comunidad y tienen una representación multiétnica.

Huehuetenango es un departamento montañoso y multiétnico en el altiplano occidental. La sección local del *Foro de la Mujer* fue constituida paso a paso en todo el departamento, en algunos casos a lo largo de líneas étnicas y basado en mujeres mayas que habían adquirido experiencia organizativa en los campos de refugiados de México. La sección organizó talleres, desarrolló redes y sus participantes hacían viajes con regularidad a la capital para recibir capacitación adicional, todas estas actividades eran anteriormente desconocidas para ellas. Mientras que la sección se ha debilitado debido a tensiones entre las mujeres ladinas y las indígenas, la pérdida de energía en el *Foro de la Mujer* nacional y recortes en su financiamiento, la experiencia ha cambiado las vidas de innumerables mujeres, aún en comunidades remotas.

Recientemente, jóvenes mujeres mayas frecuentemente universitarias formaron Kaqla, un grupo que debate asuntos culturales y de género. Kaqla ha brindado un espacio seguro para mujeres intelectuales y activistas de un movimiento maya dominado por hombres, el cual todavía enfatiza el papel de las mujeres en el hogar y en la preservación del idioma y la cultura indígena.

Los grupos de mujeres se han vuelto cada vez más efectivos en abogar, de forma unificada, por una agenda de políticas públicas alrededor de temas de salud, violencia intrafamiliar, educación y participación política. Como resultado de este cabildeo y de sus alianzas con mujeres participando a lo largo del espectro político, ahora existe una legislación que provee servicios y protege a las mujeres en casos de violencia doméstica y de otras formas de violencia basadas en género. Otro avance vino cuando Portillo estableció la gubernamental *Secretaría de la Mujer* para darle seguimiento a los compromisos internacionales pertinentes a las mujeres. Aunque la Secretaría no se constituyó como un instituto independiente con fondos gubernamentales como se demandaba, su dirigente, Lily Caravantes, tiene considerable experiencia y lazos cercanos con muchas activistas.

tivo pero que al mismo tiempo contribuye al proceso de fragmentación. Cuadros partidistas clave dedicados anteriormente al movimiento han incursionado en la arena política y ahora son alcaldes, diputados o funcionarios gubernamentales,<sup>28</sup> o simplemente han dejado al partido. Esto es particularmente cierto a nivel local, donde los activistas se involucraron en asuntos de desarrollo comunitario de los que la URNG tiene poco qué decir.

Hoy en día, muchas organizaciones de la sociedad civil sobreviven solamente de nombre, con poco recursos humanos y lugares en algunas mesas negociadoras. Sin embargo, continúan recibiendo apoyo económico de donantes internacionales o cuentan con el patrocinio de la URNG. Por ejemplo, la Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM) y la Unidad del Pueblo Maya de Guatemala (UPMAG) son dos grupos que nacieron para darle cobijo a organizaciones indígenas y campesinas que fueron creadas por organizaciones de la URNG para concentrar y fortalecer su influencia durante el proceso de paz. Mientras que ambas continúan existiendo en el papel y ocupan lugares en el directorio del grupo mayor de organizaciones mayas COPMAGUA, en la práctica muchos de sus grupos participantes no se encuentran activos, han roto lazos con la URNG o sus dirigentes están trabajando en otras actividades.

La fragmentación llevó a un patrón de alianzas de corto plazo y con poco trabajo de base. Los asuntos indígenas son dejados a las organizaciones mayas, mientras las mujeres deben de promover su agenda por sí mismas. Sin embargo, ambos sectores creen fehacientemente que sus asuntos deberían de ser retomados por la sociedad en su conjunto. El problema, como lo ven muchos activistas, es que la suma de las demandas sectoriales no necesariamente contribuye al establecimiento de una sociedad más incluyente, igualitaria y democrática. Al mismo tiempo, desde su punto de vista, la fragmentación significa que pocas o ninguna de las demandas sectoriales pueden ser solucionadas.

**¿Hacia dónde va la sociedad civil?** Pese a estos problemas, las organizaciones de la sociedad civil siguen siendo vehículos importantes para desarrollar y profundizar la participación popular en las frágiles instituciones democráticas guatemaltecas. Por ejemplo, las OSC se encuentran jugando un papel crucial en el fortalecimiento de la participación popular en los procesos electorales y promoviendo un entendimiento de la cultura democrática entre la sociedad, tareas que los partidos políticos no han sido capaces de asumir. En la campaña electoral de 1999, numerosos activistas no partidistas se movilizaron para promover el registro de mujeres, la participación electoral y para organizar debates en los que los candidatos se comprometían a asuntos específicos. Sí vamos por la paz (patrocinada por una agencia canadiense), Kuchuj-Voz Ciudadana (patrocinada por la AID), la Coordinación de ONGs y Cooperativas, CONGCOOP (patrocinada por el PNUD) y Acción Ciudadana (también patrocinada por la AID), desarrollaron campañas que se traslapaban y competían entre sí. Estas organizaciones, juntas, obtuvieron mucho más dinero del que tenía la coalición electoral de izquierda, la Alianza Nueva Nación (ANN), para su propia campaña.

El movimiento ecologista surgió en los años ochenta y ahora tiene una generación de activistas aguerridos, con frecuencia sólidamente formados y con presencia pública. Con frecuencia, el organismo ha dirigido su atención hacia la preservación de los bosques y las áreas protegidas, y más recientemente en el controversial asunto del desarrollo económico y la protección del medio ambiente (la perforación petrolera en las áreas protegidas es un ejemplo de ello).

Muchas ONG de desarrollo que tuvieron un papel importante con la población desplazada y con los proyectos de reasentamiento de refugiados han variado su enfoque hacia el desarrollo rural, el gobierno local y la participación ciudadana. El Foro de ONGs forjó alianzas con grupos campesinos



que negociaban asuntos de tierras y se está preparando para jugar un papel mayor en la defensa y apoyo técnico de proyectos locales de desarrollo. También se encuentra realizando esfuerzos pioneros para integrar la perspectiva maya en sus actividades.

Estos esfuerzos exitosos, sin embargo, no han superado el creciente escepticismo entre muchos participantes de la sociedad civil acerca de la estrategia básica de especialización y cabildeo político. Frustrados por la intransigencia gubernamental, algunos actores civiles cuestionan el concepto mismo de sociedad civil. Los activistas debaten sobre las implicaciones de haber “dejado atrás” *al pueblo* y a las *organizaciones del movimiento popular* a cambio de la *sociedad civil* y de las *organizaciones de la sociedad civil*. Términos como *movimientos sociales* están reapareciendo. De forma creciente, las organizaciones enfrentan una contradicción entre las estrategias que enfatizan la organización y movilización de sus simpatizantes alrededor de demandas —y las implicaciones de ellas para sus bases de apoyo— o negociar

agendas y propuestas con las elites gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.

En estas condiciones, los activistas cada vez más hablan de demarcar una línea entre los intereses y demandas *populares*, y los de la oligarquía. Esto de alguna manera está reviviendo el fantasma del pasado reciente en donde parecía haber más enfrentamiento de clase. Durante un coloquio organizado por los donantes sobre el fortalecimiento de la sociedad civil, un participante señaló que “...las elites son uno de los principales obstáculos para la democracia y el desarrollo en la región. Las elites en estos países se resisten al cambio. Así han actuado a lo largo de la historia y su conducta sigue siendo la misma.”<sup>29</sup>

Las fuerzas y factores divergentes que moldean la capacidad de la sociedad civil guatemalteca para jugar un papel decisivo en el impulso de las opciones democráticas para el país se pueden ver claramente en la experiencia de las organizaciones indígenas de la década pasada.

## CAMINOS INÉDITOS PARA EL MOVIMIENTO MAYA<sup>30</sup>

El movimiento maya pareció ser el movimiento social de mayor ascenso en Guatemala en los años noventa. Su perfil se elevó significativamente por los acuerdos de paz y desarrolló una agenda combativa basada en los escritos de intelectuales mayas. También desarrolló una serie de actividades creativas para llamar la atención sobre la Década de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (1994), y luego cabildó hábilmente para ganar la aprobación en el Congreso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos indígenas.<sup>31</sup> Se percibían entonces grandes esperanzas de cambio y una energía generalizada lo cual tuvo un efecto ejemplar y multiplicador.

Las organizaciones mayas en la ASC lucharon vigorosamente en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), y crecieron en fuerza y estatura durante las negociaciones. La creación de COPMAGUA, la mayor coalición de grupos mayas, fue considerada como un paso crucial para la unidad maya. Los acuerdos de paz reconocieron a COPMAGUA como contraparte oficial del gobierno para la implementación de la paz. Estos eventos hicieron creer a muchos que el momento de las mayas finalmente había llegado. Sin embargo, en ese contexto también hubo mucha autosuficiencia e incluso soberbia, lo cual, sin darse cuenta, fue algo estimulado por los donantes internacionales al otorgar fondos a proyectos que con frecuencia habían sido mal concebidos y eran técnicamente deficientes. Además, fueron pocos los no mayas quienes tuvieron voz en los asuntos del AIDPI, agrandando la división entre indígenas y ladinos, en vez de fortalecer al movimiento a través de alianzas.

Cinco años después, las comisiones del AIDPI sobreviven como entidades oficiales de los acuerdos de paz, aunque su papel se encuentra severamente disminuido debido a que el Congreso ha ar-

chivado sus propuestas y el Ejecutivo nos les presta mucha atención. Las reformas propuestas al Código Municipal por la Comisión de Participación tienen el apoyo del presidente Portillo, por ejemplo, pero es difícil que el Congreso dominado por el FRG las apruebe (si es que las trata algún día). Las reformas electorales consideradas a mediados del 2001 ni siquiera tomaron en cuenta las propuestas de la Comisión en asuntos clave como la reestructuración de los distritos electorales a lo largo de líneas étnicas y lingüísticas, o la posibilidad de que los comités cívicos se conviertan en fuerzas políticas locales permanentes.<sup>32</sup>

Sin embargo, la Comisión para la Reforma Educativa del AIDPI sí tiene un lugar en la Comisión Consultiva Nacional sobre Educación. En la práctica, sus participantes trabajan como consejeros y aliados del viceministro de Educación e intelectual maya, Demetrio Cojtí. El programa de educación bilingüe del Ministerio de Educación es manejado en la actualidad por educadores mayas, aunque el apoyo económico y político de dicho ministerio es todavía incierto. Docentes no indígenas junto con los numerosos sindicatos de maestros se oponen velada o abiertamente a la educación bilingüe debido a que la consideran una amenaza para su categoría de servidores públicos y la escala salarial. En la reforma curricular se han dado ciertos avances, aunque la inercia política y las luchas intergubernamentales no presagian acciones positivas para su implementación.

La Comisión de Tierras tuvo éxito en alcanzar el establecimiento del Fondo de Tierras. Dicho Fondo provee créditos para la compra de parcelas y asistencia técnica a campesinos sin tierra. Los delegados de la Comisión tienen un lugar en consejo del Fondo. Sin embargo, las agrupaciones campesinas mayas y ladinas que se encuentran fuera de la Comisión han jugado un papel más combativo y

central en organizar y movilizar a los campesinos sin tierra. Los recursos del Fondo de Tierras son importantes, aunque desgraciadamente minúsculos en comparación con la dimensión del problema (ver más abajo).

El mayor reconocimiento por haber sabido negociar exitosamente el Fondo de Tierras lo tiene la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOO).<sup>33</sup> Sin embargo, su participante más fuerte es sin duda CONIC,<sup>34</sup> debido a su extenso trabajo de base con campesinos necesitados, sin importar su etnicidad o afiliación política, y por su capacidad de ejercer presión, algunas veces a través de invasiones de tierra. Durante la última década, CONIC ha organizado y ofrecido asesoría legal a campesinos que se encontraban prácticamente atados en una relación servil a las propiedades de grandes terratenientes. A lo largo de los años noventa, los dueños y “sus” campesinos llegaron a acuerdos donde se rompió la relación servil entre ellos. En Alta Verapaz, y en cierta medida en la Costa Cuca, en el departamento de Quetzaltenango, y en otras partes de región cafetalera del Pacífico, los campesinos recibieron tierra en vez de una indemnización, y los dueños de las plantaciones dejaron de tener la responsabilidad de proveer servicios básicos y de extender los derechos de usufructo sobre la tierra. El CONIC articula las demandas de tierra dentro del marco de los derechos e identidad mayas. Según informes provenientes de su más reciente congreso, pareciera ser que la organización campesina se está radicalizando cada vez más en asuntos de cultura maya.

Pese a estos éxitos parciales, la sensación prevalente al interior del movimiento maya es de frustración, al igual que entre las OSC no mayas. La inactividad gubernamental ha significado que los activistas alcancen pocos resultados tras invertir mucho tiempo en el desarrollo de propuestas y en la negociación. La derrota de mayo de 1999 de las reformas constitucionales dejó a muchos activistas mayas y votantes con una sensación de derrota, confirmando su larga creencia de que más allá de

los confines de sus comunidades, Guatemala sigue siendo hostil o, en el mejor de los casos, indiferente a las demandas étnicas y culturales. Las lecciones obtenidas por este primer intento indígena de cambiar la Constitución nunca fueron discutidas ni asimiladas y los activistas desviaron su atención hacia la campaña electoral de 1999 inmediatamente después de que la consulta popular tuviera lugar.

En 2001, las organizaciones mayas y sus dirigentes estuvieron prácticamente ausentes del escenario nacional debido a que con frecuencia fueron incapaces de articular su agenda y debido a que el Congreso y el gobierno optó por ignorarlos. El apoyo financiero internacional se está agotando, y el que aún sigue fluyendo viene acompañado de muchas más condiciones políticas y administrativas. Muchos dirigentes mayas trabajan ahora para agencias internacionales o para el gobierno.

El robusto movimiento maya del proceso de paz parece estar ahora estancado y sin capacidad de protesta hacia la pasividad gubernamental. Tanto las organizaciones mayas como los frustrados donantes se han alejado de COPMAGUA, la que prácticamente ha dejado de funcionar y virtualmente ha perdido su categoría de contraparte del gobierno. Docenas de activistas anteriormente trabajando para ésta están desempleados o apenas sobreviviendo en otras organizaciones. Ninguna de las Comisiones Nacionales Permanentes (CNP) establecidas en 1996 durante la asamblea general masiva de COPMAGUA (con el mandato de negociar y monitorear la implementación del AIDPI) sobrevive en la práctica.<sup>35</sup> Tampoco lo hacen las oficinas regionales de COPMAGUA, establecidas en 1998 y 1999 para desarrollar una cobertura nacional. Ninguno de los otros grandes grupos coordinadores de organizaciones sigue funcionando, salvo quizá COMG.<sup>36</sup>

### **¿Por qué el movimiento maya se ha frenado?**

El estado tan débil del movimiento maya se atribuye con frecuencia a las luchas internas, a la incapacidad por desarrollar conocimientos técnicos y políticos necesarios para su actividad y a la ausencia

## UNA HISTORIA DE CONFLICTO

Los conquistadores españoles encontraron múltiples grupos étnicos, cada cual con su propio territorio, idioma y gobernantes. Con frecuencia, había conflictos entre ellos, una característica que los conquistadores usaron a su favor. Las diferencias lingüísticas y conflictos siguen estando presentes, y los no indígenas siguen aprovechándose de ello.

La comunidad de Los Cimientos, en el área ixil (posiblemente el grupo más golpeado por la guerra), es una muestra trágica de un conflicto agravado por los militares. En el siglo XIX el gobierno concedió tierra en la profundidad del territorio ixil a una comunidad k'iche' de la localidad de Chiul, quienes llegaron a ser conocidos por los ixiles como los *Chiules*, fuereños que se habían asentado en medio de su territorio. La cohabitación durante la mayor parte del siglo fue, en el mejor de los casos, incómoda, pero en 1981 los militares atacaron a una comunidad en el corazón del territorio guerrillero (Los Cimientos), destruyendo hogares y cultivos y forzando a los k'iche' a huir. El ejército instaló una base militar e instaló a 70

familias ixiles alrededor del perímetro, las cuales pertenecían a las patrullas de autodefensa civil.

Los *chiules* regresaron a Los Cimientos a principios de los años noventa como parte del proceso de reasentamientos de refugiados y establecieron un campamento en las afueras de la comunidad con el apoyo de agencias internacionales. Pese a la intervención de numerosas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, muchos estudios e infinitas recomendaciones, no se tomaron medidas para disipar un conflicto potencial. En junio de 2001, ex patrulleros civiles ixiles asaltaron a la comunidad de los chiul, violaron a por lo menos dos mujeres, hirieron a varios hombres y obligaron a toda la población a abandonar el lugar.

Los conflictos también se dan al interior del mismo grupo étnico, como es el caso de comunidades k'iche' que luchan por derechos del bosque en Argueta, Totonicapán. En el norteño Huehuetenango, también existen desde hace tiempo tensiones entre los chuj urbanos (del pueblo principal) con los rurales (de las aldeas de los alrededores).

de metas y estrategias claras. Mientras que estos señalamientos tienen algún sustento, lo mismo es cierto para gran parte de la sociedad civil y del gobierno. Las mayores frustraciones alrededor de las deficiencias del movimiento probablemente se originan de una visión romántica hacia los mayas y de falsas expectativas.

En el contexto de rápidas dinámicas políticas, el movimiento tendió a ir de una etapa y asunto al siguiente sin que conscientemente fuera incorporada la experiencia de trabajo alcanzada previamente a las nuevas iniciativas. Esto dio como resultado una escasa continuidad y retrocesos en áreas donde se habían logrado algunos logros importantes. Por ejemplo, no se vigiló el cumplimiento gubernamental con el Convenio 169, lo que significó que ciertos espacios legales para ahondar en los derechos indígenas no fueron utilizados. En vez de ello, las organizaciones que antes habían participado en esto, se lanzaron más bien a trabajar en las numerosas comisiones demandadas en el AIDPI.

Quizá el problema más importante ha sido la escasa capacidad por implementar las transformaciones que el movimiento mismo ha reconocido como

necesarias. Como muchas OSC, COPMAGUA llevó a cabo varias autoevaluaciones y alcanzó un diagnóstico adecuado de sus propias fortalezas y debilidades junto con una serie de recomendaciones bien fundadas. Sin embargo, la mayoría nunca fueron implementadas. Existen muchas razones para ello, estando los conflictos políticos entre las más relevantes.

Los problemas políticos estuvieron presentes desde el principio. La dirección de COPMAGUA fue nombrada por cinco cuerpos coordinadores que acompañaron a un número importante de organizaciones mayas existentes involucradas en desarrollo, educación, derechos mayas, cabildeo y trabajo de poder local. De las cinco, tres se encontraban muy influenciadas por los diferentes grupos ex guerrilleros que conformaban a la URNG: La Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM) agrupaba a varios organismos bajo influencia del EGP; La Unidad del Pueblo Maya de Guatemala (UPMAG) eran grupos más bien inclinados hacia las FAR; mientras que Tukum Umam representaba a agrupaciones que eran en su mayoría simpatizantes de ORPA. Los otros dos miembros de la dirección eran

COMG, una central de organizaciones culturales mayas políticamente diversas, y la semioficial y estatalmente financiada Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG). Las últimas dos pusieron un mayor énfasis en los derechos culturales y la identidad maya que en asuntos políticos generales, y tendieron a ignorar temas clave como los relacionados con la tierra.

El acuerdo que llevó a esta composición del directorio de COPMAGUA fue negociado en secreto. Tras su establecimiento, la URNG con frecuencia utilizó su tres a dos mayoría para tomar decisiones unilaterales que estaban más de acuerdo con sus propias prioridades que con las necesidades y esperanzas de los activistas mayas. Esto contribuyó al desarrollo de disputas internas, intrigas y descontento.

En la medida en que las diferencias al interior de la URNG se agravaban y quedaban sin resolver, éstas eran trasladadas a COPMAGUA y a otros escenarios. Durante un encuentro en el Proyecto INCIDENCIA, una iniciativa sobre sociedad civil patrocinada por la AID, cerca de 30 dirigentes de la sociedad civil y empleados del proyecto presenciaron cómo dos hombres mayas (uno miembro y otro disidente de la URNG) se adjudicaba cada cual el lugar de la UPMAG dentro de la directiva de COPMAGUA. Otros incidentes similares tuvieron lugar en la IUCM, la cual expulsó a su representante ante la Comisión de Reforma Constitucional. Los conflictos se incrementaron considerablemente durante las elecciones de 1999, cuando el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), la coalición de izquierda que participó en las elecciones de 1995, no acompañó a la coalición dirigida por la URNG, la ANN.

La elección del equipo de COPMAGUA, desde el principio, se hizo con frecuencia sobre la base de afiliaciones políticas en vez de capacidad técnica. A COPMAGUA le fueron dados 30 millones de quetzales entre 1995 y 1999, dinero que no siempre fue adecuadamente vigilado ni utilizado en proyectos técnicos y políticamente sólidos. La dirección manejó los fondos, mientras que las organizaciones afi-

liadas se quejaban ante los donantes sobre el poco acceso que tenían en la toma de decisiones y a dichos recursos.

Las ocho comisiones nacionales permanentes (CNP) formadas por la coalición de organizaciones para monitorear los acuerdos tuvo suficiente autonomía para desarrollar sus propios planes de trabajo, proyectos y fuentes financieras. Pronto, sin embargo, las CNP se encontraban enfrentadas entre sí, duplicando el trabajo y compitiendo por los recursos. Hoy en día, las CNP no tienen financiamiento y no se encuentran desarrollando ningún proyecto. Sin embargo, muchos miembros individuales siguen activos en las comisiones correspondientes establecidas por el AIDPI.

### **¿Hacia dónde se dirige el Movimiento Maya?**

Pese a los problemas, el activismo y la causa maya impulsados por el mismo pueblo maya sigue creciendo. Diez años de experiencias y frustraciones han proporcionado una nueva generación de dirigentes nacionales y locales que es bastante sofisticada, aunque aún relativamente joven e inexperta. Esto ha tendido a romper la tradicional barrera de participación confinada a la población local. El movimiento ha ayudado a desarrollar un nuevo entendimiento sobre la diversidad étnica de Guatemala. Más importante aún, éste ha realizado grandes avances en forjar un sentimiento compartido de identidad para los veinte grupos étnicos de raíz maya que habitan Guatemala. También ha articulado valores y demandas, y servido como voz para una población indígena anteriormente silenciada e ignorada. Aunque la visión de cambio delineada en el AIDPI no se ha materializado, mucho ha cambiado, con frecuencia en direcciones insospechadas en los mismos acuerdos.

El pueblo maya está desarrollando una amplia gama de formas de participación política. En la medida en que las estructuras comunitarias tradicionales se están dislocando, los activistas mayas, y algunos gobiernos locales, están intentando rediseñar algunas funciones tradicionales. Dirigentes

locales se encuentran organizando a la comunidad maya para que dialogue con el gobierno local y participe en los proyectos de desarrollo municipal. Las mujeres mayas participan cada vez más fuera de los confines de sus hogares en espacios abiertos por el movimiento de mujeres y los acuerdos de paz. Nuevos maestros mayas, formados en educación bilingüe en escuelas locales privadas establecidas para salirle al paso a la pasividad gubernamental, se están convirtiendo en líderes en numerosas comunidades. La dirigencia y el activismo religioso en áreas rurales es más indígena ahora, y los sacerdotes extranjeros y misioneros están siendo cada vez más una cosa del pasado. En algunas áreas indígenas han sido reemplazadas las elites ladinas locales y los propietarios de negocios que huyeron por la violencia por mayas, quienes con frecuencia utilizan como capital inicial las remesas enviadas por familiares trabajando en los Estados Unidos.

Los intentos por construir partidos políticos mayas siguen adelante, y se sigue discutiendo alrededor de la conveniencia de participar en los proyectos políticos ladinos mayores. El dos veces alcalde de Quetzaltenango, Rigoberto Quemé, se encuentra encabezando un proyecto para construir un partido político pluricultural con mayas y ladinos que compartan valores y puntos de vista comunes. Se rumora que Alfredo Tay Coyoy,<sup>37</sup> miembro de una acaudalada familia k'iche' de Quetzaltenango y el primer maya en dirigir un ministerio de Estado, se encuentra formando también un partido político.

Asimismo, los mayas también se encuentran participando activamente en el gobierno a nivel nacional y local. Portillo nombró para ocupar elevados cargos a Otilia Lux de Cojtí, anteriormente miembro de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico; al antiguo educador, Virgilio Alvarado, de la prominente ONG maya CDRO; y al intelectual maya, Demetrio Cojtí. El conservador Haroldo Quej, un maya-q'eqchi' protegido de Ríos Montt, fue alcalde de San Pedro Carchá, después fue electo para el Congreso y luego nombrado por Portillo para encabezar el nuevo Ministerio del Medio Am-

biente antes de ser enviado nuevamente al Congreso desde donde salió una vez más para dirigir FONAPAZ. Como se preguntaba en su columna en el diario *Siglo XXI* el controversial maya neoliberal y analista político educado en los Estados Unidos, Estuardo Zapeta, “¿Quién decretó que para ser un verdadero maya uno debía ser de izquierda?” Algunos activistas mayas incluso fueron reclutados para trabajar en la SAE, la agencia de inteligencia civil del gobierno. A nivel regional, los mayas encabezan los programas gubernamentales de educación bilingüe y de salud.

Muchas de estas nuevas áreas de activismo refuerzan las demandas del movimiento maya por el reconocimiento a sus derechos e identidad. Sin embargo, dicho apoyo no ha cristalizado en la reconstrucción de organizaciones mayas más fuertes, en votos o en movilización general. Existe poca articulación entre las demandas culturales y los urgentes asuntos socioeconómicos. Pese a estas dificultades, los activistas indígenas creen que es sólo cuestión de tiempo para que el movimiento maya genere las nuevas organizaciones, estructuras y liderazgo necesarios.

#### IDIOMAS MAYAS EN GUATEMALA Y NÚMERO APROXIMADO DE HABLANTES

Q'ECHI' (361,000), POQOMCHI' (50,000), POQOMAM (31,000)

(De la rama K'iche') K'ICHE' (926,000), SIPAKAPENSE (3,000), SAKAPULTEKO (21,000), TZ'UTUJ; IL (80,000), KAQCHIKEL (405,000), USPANTEKO (2,000)

(De la rama Mam) MAM (686,000), TEKTITEKO (2,500), AWAKATEKO (16,000), IXIL (71,000)

(De la rama Q'anjob'al) POPTI (32,000), AKATEKO (20,000), Q'ANJOB'AL (112,000), TOJOLABAL (58,000), CHUJ (29,000), (de la rama Chol) CH'ORTI' (52,000), (de la rama Yaqateca) MOPAN (5,000), IZTA (3,000).

Existen chalchitecos en Uspantán que aseguran que el suyo es un idioma separado. También hay un número pequeño de hablantes de idiomas no mayas: los garifunas y los xincas.

## BARRERAS ELECTORALES PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA

**D**emocracia y elecciones no son la misma cosa. Mientras que las elecciones son un ingrediente necesario, la noción de democracia formal requiere el derecho de los ciudadanos a participar de una manera equitativa en la selección de su dirigencia, y en la elaboración e implementación de las políticas. Esto demanda la existencia de un Estado de derecho y de una estructura institucional para respaldar dichos procesos. Conceptos más amplios de democracia que son pertinentes para Guatemala toman en cuenta la desigualdad social entre las clases sociales y los grupos étnicos y también los niveles de pobreza. Estas condiciones pueden minar la práctica democrática real sin importar la estructura formal de poder.

Las elecciones contribuyen a la consolidación de la democracia cuando las decisiones importantes se hacen a través del proceso electoral y con participación amplia. Las elecciones pueden ayudar a generar estabilidad política y una cultura de aceptación de los valores democráticos. Esto no se da cuando algunos sectores sociales se encuentran en gran desventaja en el proceso electoral.

La evolución reciente de la democracia electoral en Guatemala empezó en 1984, treinta años después del derrocamiento auspiciado por la CIA del gobierno electo de Jacobo Árbenz. Una Asamblea Constituyente electa diseñó una Constitución a la que le siguieron las elecciones generales de 1985. Sin embargo, los grupos de izquierda seguían siendo ilegales. Algunos comentarios críticos señalaban que entonces los militares dirigían al nuevo gobierno y virtualmente controlaban la agenda diaria del presidente Vinicio Cerezo. Los abusos a los derechos humanos continuaron campeando.<sup>38</sup>

Pese a este desfavorable comienzo, la elección de civiles continuó y esto ayudó a crear la expectativa de que los gobiernos pueden ser cambiados por medio del voto. Con pocas excepciones, los

partidos contendientes han aceptado los resultados. Sin embargo, aunque los observadores no han encontrado muestras de serias anomalías electorales, grandes segmentos de la población (40 por ciento) aún creen que las elecciones en Guatemala son fraudulentas.<sup>39</sup>

La estabilidad de la elección de gobiernos civiles no pueden darse por sentado. Hubo dos intentos de golpe de Estado durante el régimen de Cerezo. Su sucesor, el presidente Jorge Serrano, intentó un autogolpe con algún apoyo militar que fracasó tras grandes protestas de parte de las OSC, de la presión internacional y por una eventual oposición de los militares “institucionalistas.” El prominente ex candidato presidencial Jorge Carpio Nicolle fue asesinado en 1993. Más recientemente, en 2001, hubo rumores de golpe de suficiente credibilidad como para propiciar una visita y pronunciamientos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

El Congreso guatemalteco ha sido un obstáculo para la efectiva consolidación democrática. La principal justificación del presidente Serrano para intentar el golpe de Estado fue la rampante corrupción en el Congreso y en eso tenía razón. A raíz del fallido golpe, muchos de los diputados señalados como corruptos se vieron obligados a renunciar. Aún así, subsecuentes equipos legislativos se han visto desacelerados por debilidades severas: poca capacidad de investigación, reglamentos internos que generan inconsistencias, alta rotación, inexperiencia de personal y poca memoria institucional. El Congreso confundió de tal manera el proceso de enmiendas constitucionales que terminó contribuyendo a su derrota en la consulta popular. Además, el escándalo del “Guategate” minó aún más su legitimidad. Ha habido un mar de divisiones en las bancadas partidistas y en los nuevos partidos en formación. El ciudadano que votó por la planilla del

PAN para el Congreso ha visto a su bancada encojerse a la mitad debido a deserciones masivas.<sup>40</sup>

Los gobiernos municipales tienen más poder y presupuesto que antes, aunque ahí también existe una alta rotación. Además, unos cuantos alcaldes han sido expulsados violentamente de sus puestos tras ser señalados de corrupción. Sin embargo, existen buenas experiencias municipales como la creciente elección de candidatos indígenas y el desarrollo de formas más amplias de participación. Los ciudadanos consideran mejores a los gobiernos municipales que a cualquier otra institución gubernamental, aunque una encuesta reciente mostró cierta disminución en ese sentido.<sup>41</sup>

Estas debilidades generales son parte de un círculo vicioso que involucra tres elementos electorales: los partidos políticos tienen poca permanencia y por lo tanto no son capaces de “representar” en el largo plazo mientras los votantes constantemente se topan con nuevos grupos poco conocidos; por otra parte, la participación electoral ha ido, comparativamente, de baja a extremadamente baja, aunque hubo cierta mejora en 1999; finalmente, el sistema pone en desventaja a las mujeres, a los indígenas y a los habitantes rurales, un patrón que se refleja en la esfera económica.

## PARTIDOS POLÍTICOS

En muchos países las campañas televisadas y otros factores han reducido la importancia de los partidos políticos. Sin embargo, existe consenso de que la democracia electoral funciona mejor con un sistema estable de partidos políticos. Las elecciones se organizan alrededor de los partidos políticos. La continuidad da a los votantes por lo menos un sentido simbólico. Un sistema de partidos estable no representa o canaliza las demandas de la población de la forma en que a las versiones ideales de democracia desearía, pero parece funcionar mejor que un sistema de partidos inestable.<sup>42</sup>

Durante los últimos 15 años, Guatemala ha tenido una extrema rotación de partidos, incluso si

se le compara con otros países con estructuras partidistas irregulares, fluidas o “incoherentes” (como Bolivia, Brasil y Ecuador).<sup>43</sup> Es común que en países que usan la representación proporcional los partidos pequeños desaparezcan o decaigan luego de una elección o dos. Sin embargo, en Guatemala *grandes* partidos políticos han desaparecido o decaído rápidamente al grado de llegar a ser irrelevantes. Para 1995, el país daba la impresión de que estaba comenzando de nuevo con toda una nueva serie de partidos. El PAN, el gran ganador de 1995, decayó severamente para la siguiente elección. Por otra parte, el FRG ha sufrido un declive pronunciado en su popularidad desde las elecciones de 1999.

**Los democristianos.** La Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) ganó indiscutiblemente en 1985. Para entonces, la derecha guatemalteca la percibía como peligrosamente izquierdista, aunque en realidad su ideología era centrista o de centro-derecha. Al igual que en otras partes de Centro y Sudamérica, los partidos democristianos fueron concebidos como una alternativa centrista a las insurgencias marxistas y a las dictaduras militares de derecha (algunas veces con el apoyo estadounidense). La DCG sufrió una severa represión a manos de los escuadrones de la muerte derechistas de Guatemala. El candidato presidencial Vinicio Cerezo ganó el 70 por ciento de la votación, y la DCG obtuvo 51 de los 100 curules del Congreso, más del doble que las de su contendiente más cercano.

Sin embargo, fue derrotada en 1990 y recibió solamente el 40 por ciento de los votos presidenciales que obtuvo en 1985. Su número de diputados decayó a menos de la cuarta parte del número original. En 1995, la DCG tuvo que aliarse con la Unión de Centro Nacional (UCN), y, aún así, terminó en un distante tercer lugar. Los democristianos ganaron tres curules en el Congreso y otros dos en coalición. Para 1999 el partido apenas sobrevivía.

**La Unión del Centro Nacional.** La UCN fue en gran parte un vehículo personal de las ambiciones



políticas de su fundador y líder Jorge Carpio Nicolle, quien era dueño de varios negocios incluyendo un periódico nacional. En 1990, la UCN ganó la mayor bancada de diputados (41 de 116) en un Congreso en el que 5 partidos tenían doce o más curules cada uno. También ganó 127 municipalidades y quedó en segundo lugar en otras 86. Ningún otro partido, aparte de la DCG, ganó en más de dos docenas de municipalidades. Tras una cerrada contienda en la primera vuelta electoral, Carpio perdió dos a uno en contra de Jorge Serrano del Movimiento de Acción Solidaria (MAS). Luego del asesinato de Carpio en 1993, el partido decayó drásticamente.

**El Movimiento de Acción Solidaria.** En 1990 el MAS era un partido de reciente formación que basó mucho de su caudal electoral en el creciente número de evangélicos del país y también se apoyó fuertemente en su candidato Jorge Serrano. Ese año ganó 8 diputados en el listado nacional y sólo otros diez diputados en 7 de los 23 distritos electorales. La UCN, por el contrario, ganó por lo menos un diputado en cada departamento. Tras el intento de golpe de Estado de Serrano, el MAS desapareció.

**El Partido de Avanzada Nacional.** El PAN era un partido nuevo en las elecciones nacionales de 1990 y mucho de su apoyo se encontraba en la ca-

pital. Además, contaba con un fuerte respaldo de parte de los dirigentes “modernizadores” del sector privado. En 1990, el PAN obtuvo 15 curules en el Congreso y ganó en 18 municipalidades, incluyendo la capital. En 1995, Álvaro Arzú, un prominente empresario, ganó la presidencia tras una cerrada segunda vuelta electoral en contra de Alfonso Portillo del FRG. El PAN obtuvo 43 de los 80 asientos en el Congreso y ganó en 105 municipali-

CUADRO 1: VOTO DEL PARTIDO DEMOCRACIA CRISTIANA

	Voto a diputados	Curules obtenidas	Voto presidencial	Voto presidencial, 2da. vuelta	Triunfo municipales
1984***	16.4%	20 de 80	—	—	—
1985	34.5%	51 de 100	38.6%	68.4%	182
1990	17%	27 de 116	25.7%	—	81
1995	12.8%*	3 de 80**	12.8%*	—	42**
1999	4%	2 de 113	—	—	9**

\* = Participó en coalición en algunos distritos electorales. \*\*La Democracia Cristiana compartió otras 2 curules en 1995 y trece municipalidades más, y otras tres en 1999. \*\*\* Elección de Asamblea Constituyente.

CUADRO 2: VOTO DE LA UCN

	Voto a diputados	Curules obtenidas	Voto presidencial	Voto presidencial, 2da. vuelta	Triunfo municipales
1984	13.7%	21 de 80	—	—	—
1985	21.4	22 de 100	20.2	31.6	68
1990	22%	41 de 116	25.7	31.9	127
1995	12.8%*	2 de 80**	12.9*	—	27**
1999	2%	0	—	—	1

\*\* Ver arriba para DC.

CUADRO 3: VOTO DEL MAS

	Voto a diputados	Curules obtenidas	Voto presidencial	Voto presidencial, 2da. vuelta	Triunfo municipales
1990	14%	18 de 116	24%	68%	20

	Voto a diputados	Curules obtenidas	Voto presidencial	Voto presidencial, 2da. vuelta	Triunfo municipales
1985					1
1990	15%	12	17.3%		18
1995	34.3%	43 de 80	36.6%	51.2%	105
1999	27.0%	37 de 113	30.3%	31.7%	108

dades, incluyendo nuevamente la capital. Sin embargo, 1999 se convirtió en un año desastroso. El candidato presidencial del PAN, Oscar Berger, alcalde de la Ciudad de Guatemala, quedó rezagado por cerca de 400,000 votos en la primera vuelta e incluso perdió por 30,000 votos en la capital.

**El Frente Republicano Guatemalteco.** El fundador y principal dirigente del partido fue el ex ge-

	Voto a diputados	Curules obtenidas	Voto presidencial	Voto presidencial, 2da. vuelta	Triunfo municipales
1990	13%	12 de 116			18
1995	20%	19 de 80	22.1%	48.8%	47
1999	42%	63 de 113	47.7%	68.3%	151

neral y ex dictador Efraín Ríos Montt. Al FRG le fue casi tan bien como al PAN en las elecciones de 1990. Sin embargo, su fuerza la basó principalmente en el área rural donde se esforzó en reclutar a ex miembros de las patrullas civiles. También contó con el apoyo de muchos ex oficiales militares. Aunque Ríos Montt ha mantenido altos niveles de popularidad según las encuestas de opinión, constitucionalmente tiene prohibido participar como candidato presidencial.

En 1995 Ríos Montt eligió como candidato presidencial a Alfonso Portillo, un ex izquierdis-

ta que pasó gran parte de los años ochenta en México antes de regresar al país para unirse a los democristianos. Esta peculiar alianza fue un gran acierto y Portillo perdió por poco margen durante la segunda vuelta electoral en contra de Arzú. El partido obtuvo 19 curules en el Congreso y ganó en 47 municipalidades. En 1999 Portillo ganó, normalmente con gran ventaja, en cada departamento. El FRG obtuvo una cómoda mayoría en el Congreso y más de la mitad de las municipalidades.

**La izquierda.** En 1995, los partidos de izquierda pudieron participar por primera vez en la arena electoral en casi medio siglo. La coalición Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) ganó seis curules en el Congreso utilizando mínimos fondos de campaña. Tras los acuerdos de paz, la coalición insurgente, la URNG, se transformó en partido político legal. Tras prácticas políticas fragmentarias previas a las elecciones, participó en las elecciones de 1999 como parte de la Alianza

Nueva Nación (ANN), pero evitó hacerlo con el FDNG. La ANN ganó la misma proporción de curules que el FDNG en 1995. El FDNG ganó en cinco municipalidades en 1999. Su 3 por ciento del voto en el listado nacional no fue suficiente para asegurarle un lugar en el Congreso.

	Voto a diputados	Curules obtenidas	Voto presidencial	Voto presidencial, 2da. vuelta	Triunfo municipales
1995	9.1%	6 de 80	7.7%	—	0
1999	11%	9 de 113	12.4%	—	13

A nivel local, los Comités Cívicos fueron numerosos (174 en 1999), aunque han tenido sólo éxitos modestos. En 1999, los comités cívicos ganaron en 25 municipalidades y terminaron en segundo lugar en otras 14.<sup>44</sup>

**¿El pasado como prólogo?** Tres partidos políticos mayores han desaparecido. Sus malogrados destinos no anticipan, sin embargo, que el agudo declive del PAN en 1999 seguirá la misma senda hacia el olvido. Los votantes guatemaltecos no necesariamente tiran por la borda al último partido en ganar las elecciones.

El declive del PAN no fue tan pronunciado como el de la DCG en 1990, o como el de la UCN en 1995. Las caídas de la DCG, la UCN y del MAS estuvieron caracterizadas cada una por circunstancias históricas particulares. La derrota de la DCG en 1990 siguió la misma tendencia de otros países latinoamericanos en la que los partidos triunfantes tras el retorno de gobiernos civiles limitados, perdieron en las siguientes elecciones debido a que no fueron capaces de llenar las expectativas económicas generadas por el movimiento hacia la democracia electoral. Por su parte, el MAS desapareció debido a su nefasto líder. Finalmente, el dirigente más visible de la UCN fue asesinado, un evento poco usual aún en un país tan violento como Guatemala.

Sin embargo, el declive de cada uno de estos partidos también puede ser atribuido a otros factores que siguen estando muy presentes. Ninguno dejó un recuerdo significativo sobre su capacidad por resolver la situación económica de la gran mayoría de los pobres. Tampoco lo hizo el PAN ni lo ha hecho el FRG hasta ahora. El declive de estos primeros partidos se aceleró, en parte, por las percepciones existentes de corrupción generalizada que pesaban sobre ellos. Las encuestas todavía muestran que el Congreso y los partidos políticos no cuentan con mucho respeto entre la población. Una encuesta de abril de 2001 encontró que un 67 por ciento de los encuestados opinaba que la administración de Portillo era la más corrupta desde la tran-

sición al régimen civil, mientras que el 80 por ciento señalaba que Ríos Montt era corrupto y deshonesto.<sup>45</sup>

Por otra parte, los partidos existentes muestran signos de fragmentación. La bancada del PAN en el Congreso se dividió después de las elecciones de 1999, cuando 16 de sus 37 diputados salieron de ella para iniciar el Partido Unionista. Luego, dos diputados salieron del FRG, dejándolo con 61. Después hubo otras deserciones. El PAN se quedó con 18 diputados y los unionistas con 13. La coalición de izquierda de la ANN (con la URNG) perdió a su candidato presidencial de 1999, Álvaro Colom, quien formó un nuevo partido (la Unidad Nacional de la Esperanza o UNE). La UNE redujo la bancada de la ANN de 9 a 8 diputados y atrajo a otros seis congresistas del PAN y unionistas. Otros dos miembros del PAN se declararon independientes. Asimismo, otros cuatro diputados permanecen con 3 partidos pequeños. Estos eventos, indudablemente desconcertantes para los ciudadanos guatemaltecos, han dejado a un Congreso fragmentado y plantea serias dudas acerca del significado último de emitir un voto por un partido y también acerca de la cohesión de los partidos como futuros vehículos electorales.

Aunque el FRG sigue siendo relativamente más fuerte, dadas las divisiones en los otros partidos, en su interior existen también claros síntomas de debilidad. La imagen de Ríos Montt, ahora con 75 años, se vio considerablemente afectada por un año de notas de prensa acerca de él, pese a su sobreesimiento en el escándalo Guategate. Cuando un año atrás pospuso su participación en otro ciclo como presidente del Congreso, miembros de su partido señalaron que el FRG se desintegraría sin él. Tal vez tenían razón.

Sin embargo, si es que el PAN y el FRG decaen aún más, no queda claro qué o quiénes los pueden sustituir. El sistema electoral ha hecho relativamente fácil que un partido grande capture la mayoría en el Congreso. Con sólo cerca de un tercio del voto, la DCG ganó 51 de 100 curules, y el PAN 43 de 80.

El FRG en 1999 obtuvo el 42 por ciento del voto y el 56 por ciento de las curules.<sup>46</sup> En elecciones anteriores, los partidos medianos podían obtener buenos resultados y, como los casos del PAN y del FRG, eventualmente convertirse en partidos mayores. Esto no se dio en 1995 y 1999. En 1985 los partidos ubicados en el tercer y cuarto lugar obtuvieron casi una cuarta parte de las curules; en 1990 los partidos que ocuparon el tercero, cuarto y quinto lugar ganaron más de un tercio de los asientos en el Congreso. Sin embargo, en 1995 y 1999 los partidos que obtuvieron el tercer y cuarto lugar lograron de forma combinada sólo el 10 por ciento de estas diputaciones. Así pues, no parece existir mucha fuerza de parte de los grupos opositores en el Congreso. Una posibilidad, dado el escenario de “debilidad partidaria”, pudiera ser un Congreso dividido entre varios partidos medianos y pequeños, sin un partido en mayoría.

Existen serias dudas sobre si la URNG logrará convertirse en una fuerza electoral mayor. La tradicional tendencia de conflictos internos incluye un agudo pleito para seleccionar al candidato vicepresidencial en 1999. La URNG dejó escapar la oportunidad de que participara la muy respetada e internacionalmente conocida mujer maya, Rosalina Tuyuc, posiblemente porque pensó que una candidata maya habría de disminuir sus oportunidades de ganar. Las luchas intestinas eran evidentes en 2001.

Por ahora no hay señales claras sobre la formación de un partido maya unificado, o de una tendencia para que los mayas voten en bloque. Sin embargo, su número puede hacerlos un bloque de votantes extremadamente poderoso. Dado el actual escenario de dos partidos

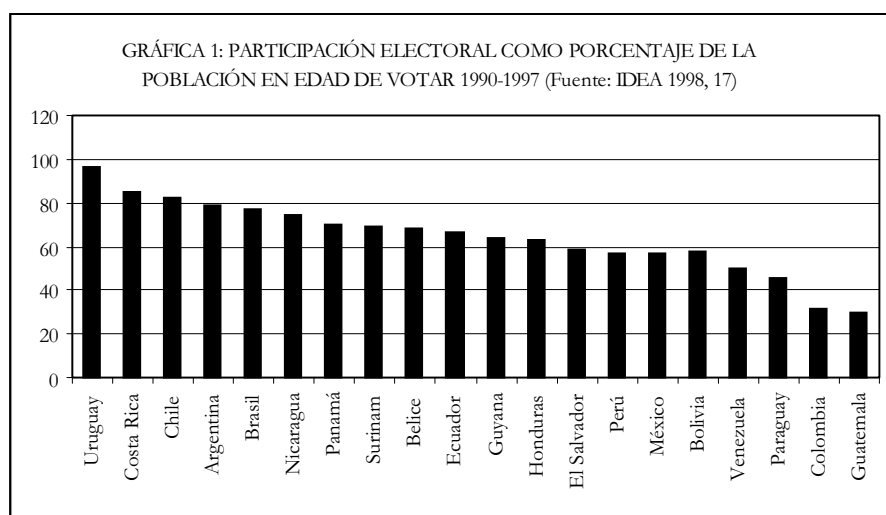
divididos, conservadores y dominados por ladinos, una gran cantidad de votantes mayas pudiera ya fuera decidir la suerte de los partidos ladinos, o potencialmente ganar una elección o una gran porción de las curules en el Congreso. Sin embargo, existen grandes divisiones y los mayas se encuentran poco representados en el padrón electoral.

## PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Gran cantidad de guatemaltecos no vota o anula sus votos.

La participación en las dos consultas populares fue del 16 y 18 por ciento de todos los votantes empadronados. Algunos afirman que la campaña masiva de 1999 en contra de las enmiendas constitucionales generó un gran voto por el “no”. Sin embargo, desde el punto de vista del problema de participación, la campaña fue ineficiente ya que el margen de derrota fue de sólo 75,000 votos, o sea, alrededor del 1 por ciento de la población en edad de votar (PEV). Esto difícilmente representó un voto masivo movilizado.<sup>47</sup>

**Barreras para la participación.** Al hacer una comparación sobre participación electoral (como porcentaje de la población en edad de votar) en 20 países latinoamericanos, Guatemala quedó en último



lugar. Esta participación, sin embargo, sí se incrementó en las elecciones generales de 1999, debido a efectivas campañas electorales llevadas a cabo por las autoridades electorales y por las organizaciones de la sociedad civil. Para que esta tendencia positiva continúe, el gobierno necesita facilitar el empadronamiento y la votación.

Para un gran número de guatemaltecos registrarse y votar es difícil, especialmente para los pobres rurales, los analfabetos, las mujeres y los mayas. Quienes más carecen de servicios estatales, en teoría, deberían estar más interesados en votar por un nuevo gobierno. Sin embargo, es a ellos a quienes es más difícil estar informados, empadronarse y votar.

Para registrarse uno necesita una cédula de vecindad y para obtenerla se requiere de un acta de nacimiento o fe de edad. La mayoría de los nacimientos en el área rural no se dan en instituciones médicas, así que muchos de los habitantes del campo tienen que viajar a la cabecera municipal para obtener una. El proceso de obtener un acta de nacimiento y después una cédula de vecindad puede ser muy complicado y caro para un pobre rural. Con estos dos documentos, luego se tiene que ir al centro municipal para inscribirse en el listado de votantes. Finalmente, se debe regresar otro día para recoger la credencial de elector, sin que se sepa exactamente cuándo estará lista.

#### MIDIENDO LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Medir la participación electoral por porcentaje de votantes registrados subestima y distorsiona la naturaleza del problema. Una razón para dicha distorsión, señalan Horacio Boneo y Edelberto Torres-Rivas en *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*, se debe a las inexactitudes del padrón electoral:<sup>48</sup>

- No existe un método sistemático para eliminar el nombre de personas fallecidas —una distorsión que se irá agrandando cada año. Los autores estiman que hay unos 300,000 ciudadanos que murieron y todavía están empadronados, o sea, un 6 por ciento del total.
- En las listas se encuentran varias miles de personas que han migrado a los Estados Unidos y que no pueden votar (dado que no existen medidas para votar en ausencia aún para los guatemaltecos en Guatemala). Los autores citan cálculos sobre migraciones que mencionan a unas 450,000 personas (incluyendo niños) entre 1985 y 1995, con posiblemente otros 120,000 más en los próximos cuatro años.
- Si un votante se traslada a una nueva municipalidad, éste debe o regresar a la antigua a votar o realizar nuevamente un arduo proceso de empadronamiento. Los autores estiman que del 8 al 11 por ciento de los empadronados se han trasladado de lugar y no se encuentran registrados en sus nuevas localidades. Además, una elección en noviembre significa que cientos de miles se encuentran lejos del hogar levantando las cosechas anuales.

- El empadronamiento es un proceso de dos pasos, y el padrón contiene a quienes se han registrado (paso 1) pero no necesariamente a quienes tienen la credencial de elector (paso 2). En 1999 estos eran un 8.6 por ciento de los empadronados, o sea, unas 382,000 personas.

Los autores concluyen que el porcentaje de quienes están en edad de votar que no se encuentran efectivamente registrados (no están empadronados, no tiene la credencial de elector, o están fuera de su municipalidad) no era de 19 por ciento como lo estimó el TSE sino del orden del 36 por ciento. Esto significa que la abstención de quienes se encuentran efectivamente registrados es relativamente pequeña, un 18 por ciento.<sup>49</sup> El abstencionismo medido por población en edad de votar (PEV) es mucho mayor.

El padrón electoral contiene datos sobre género, edad, y alfabetismo, que puede ser usado para determinar quiénes de todos los empadronados tienden a votar. Comparaciones con el censo de 1994 (el cual no está libre de problemas, pero contiene relativamente buena información a nivel departamental) ofrecen una base para estimar qué sectores de la población tienden a no quedar empadronados o a no votar.

Como ejemplo ilustrativo, aunque posiblemente extremo, se tiene que la participación electoral de 1999 de las personas entre 18-19 años de edad fue de 60.5 por ciento como porcentaje de quienes estaban empadronados. Sin embargo, su participación electoral medido como porcentaje de la PEV para ese grupo de edad fue de 22.7 por ciento.

Las votaciones se dan sólo en las cabeceras municipales. Esto significa un viaje considerable para cientos de miles de votantes rurales. Lehouc y Wall, en un estudio sobre participación electoral usando información a nivel municipal de tres elecciones, encontraron que el tamaño geográfico de la municipalidad se correlaciona de forma negativa con la participación electoral en niveles estadísticamente significativos. Otro estudio de Boneo y Torres-Rivas utilizó dos grandes encuestas, aunque no representativas a nivel nacional, en las que del 77 al 81 por ciento de quienes no votaban dijeron que votarían si los centros electorales fueran llevados a sus comunidades. En una encuesta nacional de 1999 hecha por Borge y Asociados, el 53 por ciento de los entrevistados dijo que le había tomado más de 20 minutos ir a los centros de votación desde sus casas y el 5 por ciento dijo que le había llevado de una a tres horas.<sup>50</sup> Por ejemplo, en Santa Cruz de El Quiché, dos terceras partes de una población de 30,000 vive en 62 centros comunales, 38 de los cuales se encuentran entre ocho y treinta y dos kilómetros del centro municipal. En Santa Eulalia, el 80 por ciento de sus 30,000 habitantes vive fuera de los centros municipales en 57 poblados, de los que unos 20 se encuentran entre cuarenta y sesenta y cuatro kilómetros de distancia.<sup>51</sup>

Las dificultades para empadronarse dan como resultado una baja votación para algunos grupos. Si los menores de 35 años votaran en la misma proporción que quienes tienen entre 35 y 55 años, la participación electoral se incrementaría en diez puntos. Las mujeres se abstienen en una proporción 50 por ciento mayor que los hombres. Si las mujeres votaran en la misma proporción al voto masculino, la participación se elevaría en 11 puntos. Una vez empadronada, la población indígena vota en casi los mismos niveles que los no indígenas, y al parecer votó en una mayor proporción en la consulta popular sobre las enmiendas constitucionales de 1999. Las encuestas hechas en el estudio de Boneo y Torres-Rivas sugieren que el empadronamiento es menor entre los indígenas por diez puntos (53-

44 por ciento en dos encuestas). Existen variaciones, sin embargo, en los niveles de participación entre los diferentes departamentos de alta concentración indígena. Sololá, con una población indígena de 94 por ciento, tuvo la mayor participación electoral del país durante las elecciones generales de 1990, 1995 y 1999 (medida en relación a los votantes empadronados).<sup>52</sup>

De acuerdo con el estudio de Boneo y Torres-Rivas, los niveles de empadronamiento se elevaron (aunque no siempre de manera uniforme) según el grado de educación. Los casos extremos, según dicha encuesta, comparan a los hombres no indígenas con al menos educación primaria con las mujeres indígenas que no habían ido a la escuela. De los primeros, el 81 por ciento dijo que sí había votado, mientras que sólo el 51 por ciento de las segundas dijeron que lo habían hecho.<sup>53</sup>

**Los votos nulos y en blanco.** Guatemala también ha tenido altos niveles de votos nulos o en blanco. Estos votos pueden que representen alguna protesta, poco interés o falta de educación y confusión acerca del proceso electoral —cuestiones que se traslapan con el problema de la participación electoral. En prácticamente todas las elecciones desde 1984, con excepción de las segundas vueltas en las contiendas presidenciales, la combinación de votos

CUADRO 7: VOTOS NULOS Y EN BLANCO

Elección	N+B %
1984 Asamblea Constituyente	22
1985 Presidencial 1era vuelta	12
1985 Presidencial 2da vuelta	9
1990 Diputado (lista nacional)	11
1990 Presidencial 1era vuelta	14
1991 Presidencial 2da vuelta	5
1995 Diputado (lista nacional)	14
1995 Diputados distritales	13
1995 Presidencial 1era vuelta	11
1999 Diputado (lista nacional)	12
1999 Presidencial 1era vuelta	8
1999 Presidencial 2da vuelta	4

nulos y en blanco como porcentaje del número total de votos ha sido de doble cifras.

Por el contrario, en El Salvador (otro país de posguerra con baja educación, votos centralizados y altos niveles de abstencionismo) la proporción de votos en blanco, mal marcados o arruinados en las elecciones para diputados de marzo de 2000 fue de 3.7 por ciento. Durante la guerra salvadoreña, estos niveles eran mayores, posiblemente debido a que la guerrilla imponía boicots en las elecciones. En 1988 los niveles fueron del 14 por ciento y se redujeron al 7.4 por ciento en la primera elección de diputados de posguerra en 1994.

En Guatemala, los votos nulos y en blanco son mucho más altos en los departamentos rurales. En la planilla nacional de elecciones para el Congreso de 1990 a 1999, los 22 distritos electorales fuera de la capital tuvieron un nivel de votos nulos y en blanco del 14 por ciento o más en la mayoría de las elecciones (35 de 66). Durante las elecciones para diputados de 1999, el 45 por ciento de las 330 municipalidades de Guatemala tuvieron niveles de votos nulos y en blanco del 14 por ciento o más. Un apoyo relativamente mayor para los gobiernos locales puede que explique el por qué los niveles de votos nulos y en blanco en 1999 fueron del 8.5 por ciento en las elecciones locales.

Si uno se imagina que existe un partido político en Guatemala llamado el Partido de Votos Nulos y en Blanco, sus “votos” en las elecciones para diputados de 1999 hubieran sido suficientes para obtener 7 de las 13 curules que no fueron ganadas por el PAN o el FRG.<sup>54</sup> “Nulos y en Blanco” hubiera sido el tercer partido en importancia en el Congreso.

**Participación electoral y cultura política.** No todo el problema de la participación electoral se puede atribuir a las inconveniencias del sistema. En el estudio de Boneo y Torres-Rivas, al preguntar por qué algunos ciudadanos no se habían empa-

dronado, el 24 por ciento de los encuestados dijeron que no tenían interés en las votaciones o en la política. La confianza hacia las instituciones gubernamentales es relativamente baja. Un estudio de 1999 sobre cultura política encontró poco cambio general sobre dicha confianza desde 1993, aunque sí hubo algunos cambios con respecto a instituciones particulares.<sup>55</sup>

El mismo estudio encontró un modesto incremento en una medición que combina el apoyo al sistema con apoyo a la tolerancia política entre 1993 y 1999 (de 22 a 28 por ciento), sugiriendo un pequeño crecimiento de la cultura política que apoya a la democracia. Esto se contradujo, sin embargo, por un aumento desde 1993 de quienes prefieren un gobierno de “mano dura”, del 48 al 60 por ciento. Quienes por el contrario se pronunciaban por una “participación para todos” decayó del 40 al 29 por ciento.<sup>56</sup>

Datos comparativos recientes no son tampoco alentadores. En estudios “latinobarómetros” sobre países de América Latina entre 1996 a 1998, Guatemala terminó en los últimos lugares (junto con otros 5 países) entre las naciones que preferían la democracia (cerca del 55 por ciento comparado con un promedio del 63 por ciento) y en un segundo lugar compartido (con México) en cuanto a la preferencia por gobiernos autoritarios (cerca del 25 por ciento).<sup>57</sup>

Sin embargo, puede ser que algunos cambios en las reglas del juego aumenten la participación electoral. El Congreso ha considerado pero no aprobado una ley de reforma electoral. El borrador de la legislación ignora muchos de los temas propuestos por varios grupos cívicos, aunque sí demanda una descentralización del proceso electoral. Sin embargo, el tribunal electoral no tendrá la capacidad o el tiempo para implementar la ley (si es que se aprueba) sin que se le dé un considerable aumento a sus recursos.

## REFORMANDO AL SISTEMA DE JUSTICIA\*

La mayoría de los guatemaltecos ha tendido, con razón, a ver a la ley como algo que opera en beneficio de los poderosos en vez de como un recurso para proteger sus derechos fundamentales. Durante el conflicto armado, los militares controlaron el poder judicial. Con frecuencia, las disputas eran dirimidas por medio de mecanismos extrajudiciales que hacían uso de la violencia extrema.<sup>58</sup> La CEH afirmó que el sistema judicial fue incapaz de controlar el ejercicio de poder *de facto* militar y el sistemático abuso a los derechos humanos perpetrado por el Estado, y por lo tanto facilitó activamente la violencia.<sup>59</sup> Además, el régimen militar de Ríos Montt (1982-1983) adoptó una forma “cuasi legal” cuando aplicó justicia sumaria a través de los *tribunales de fuero especial* (juzgados dirigidos por militares en donde no existían las más elementales garantías al debido proceso). Pese a importantes intentos por modernizar al sistema de justicia a principios de los años noventa, éste siguió contando con pocos recursos y se mantuvo ineficiente e inaceptable —particularmente para los indígenas, las mujeres, los niños y los pobres.<sup>60</sup> Dicho sistema judicial, además, ha estado plagado de actos de corrupción y cuenta con poca independencia. Sus poco capacitados y motivados funcionarios están sujetos a la influencia de los grupos de elite. Sin embargo, el relativamente débil Estado de derecho también es algo que afecta a la elite y al funcionamiento de la economía en general al crear incentivos para arreglos personales y sobornos, en vez de apoyarse en relaciones impersonales reforzadas por un sistema judicial eficiente.

Para mediados de los años noventa, el sistema de justicia se encontraba sobrecargado por un incremento vertiginoso de la delincuencia. Mientras que las violaciones estatales a los derechos civiles

se redujeron,<sup>61</sup> los asaltos armados, el robo de carros, los secuestros, los robos de niños para adopciones ilegales,<sup>62</sup> el tráfico de drogas, los homicidios, las violaciones, la violencia de bandas o maras y el lavado de dinero son ahora algo común. Las cifras oficiales son en general poco realistas, sin embargo, una fuente estimó que el número total de delitos reportados se incrementó en un 50 por ciento entre 1996 y 1998.<sup>63</sup> Encuestas hechas en 17 países latinoamericanos señalaron que Guatemala tenía, por mucho, el nivel más alto (55 por ciento) de personas entrevistadas que afirmaban que un miembro de su familia había sido víctima de algún delito durante el año anterior.<sup>64</sup> La tasa anual de muertes violentas se estimó en 77 por 100,000 personas en 1998, algo superado únicamente por El Salvador (82 por 100,000), mientras que en los Estados Unidos esta tasa fue de aproximadamente 10 por 100,000.<sup>65</sup> La ola de delincuencia se vincula a la desigualdad socioeconómica, al incremento en el tráfico de drogas, y a la participación de ex miembros de las fuerzas armadas y las redes de la inteligencia militar en la misma. El crimen organizado es una de las principales razones del por qué las reformas judiciales no han producido mejores resultados.

El acuerdo de paz de 1996 se proponía transformar la tradición legal autoritaria, discriminatoria y altamente punitiva del país. Para ello, buscaba alcanzar la modernización del sistema judicial, la resolución judicial pacífica de los conflictos, la rendición de cuentas de los funcionarios e instituciones oficiales y el respeto a los derechos humanos y las garantías al debido proceso. Los acuerdos insistieron en el reconocimiento oficial de la naturaleza multicultural y multiétnica de Guatemala. Es decir, el acceso libre a una justicia imparcial y eficiente; el derecho a ser juzgado en el idioma materno y el uso

---

\* Rachel Sieder quisiera agradecer a Federico Andreu, Albane Prophette, Luis Ramírez, Jack Spence y Tracy Ultveit-Moe por sus útiles comentarios y apoyo con materiales bibliográficos. Ninguno de ellos tiene, sin embargo, responsabilidad sobre las opciones expresadas en esta sección.



de mecanismos de resolución de conflictos alternativos y culturalmente apropiados (o derecho consuetudinario indígena). Esto requirió reformar la Constitución de 1985, específicamente el Artículo 203, que daba a los juzgados el derecho exclusivo de ejercer jurisdicción. Tales cambios habrían de generar una transformación fundamental de la cultura legal de Guatemala.

Los acuerdos demandaron aumentar al doble el presupuesto destinado al sector justicia para el año 2000 (comparado con los niveles de 1995). Bajo dichos acuerdos, en 1997 se estableció la multisectorial Comisión para el Fortalecimiento de Justicia, la cual realizó un proceso único de consultas con grupos profesionales y civiles, e hizo propuestas para abordar estos temas.<sup>66</sup>

#### LAS REFORMAS LEGALES

Al igual que otros países latinoamericanos en los años noventa, Guatemala reformó su Código Procesal Penal (CPP) para establecer el debido proceso —particularmente la presunción de inocencia, el habeas corpus y el derecho a una defensa legal pública y autónoma. Hasta entonces, los jueces habían sido responsables de investigar, llegar a un veredicto y garantizar los derechos civiles (funciones múltiples que con frecuencia desembocaban en conflictos de interés). El CPP, sin embargo, asignó la investigación y la persecución judicial exclusivamente al Ministerio Público. Anteriormente, los juicios eran asuntos secretos dominados por documentos en los que el acusado con frecuencia no sabía de los cargos impuestos hasta la etapa de sentencia. El CPP introdujo procedimientos públicos y orales. También estableció el derecho a ser oído en su propio idioma. Además, permitió que otros actores civiles tomaran parte en casos criminales, tales como los familiares de las víctimas o las ONG, los que después se convirtieron en querellantes adhesivos en casos clave de derechos humanos.

Las nuevas reformas también incluyeron una ley que regula la formación judicial, un Consejo de

Carrera Judicial, y un cuerpo disciplinario para jueces para la aplicación del Código de Ética Judicial. Lo que aún se necesitan son reformas en la capacitación universitaria y en el proceso de selección de jueces, fiscales públicos, defensores y abogados, para combatir el nepotismo. Esto puede llevar muchos años.<sup>67</sup>

El acceso al sistema judicial ha mejorado, particularmente para los indígenas, gracias a la considerable ayuda de donantes internacionales como el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA), el PNUD, la AID, la Unión Europea (UE) y MINUGUA. Desde 1996 se han abierto 102 nuevos tribunales con 35 puestos para intérpretes legales, y juzgados de paz, que hasta entonces sólo cubrían dos tercios del territorio nacional, en todas las 330 municipalidades. Entre 1994 y 1999, el número total de jueces y magistrados se incrementó de 400 a 753.<sup>68</sup> En enero de 2001, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Hugo Maúl, anunció un plan para construir otros Juzgados de Paz.<sup>69</sup>

Entre 1995 y 1998, MINUGUA estableció proyectos piloto para la administración de justicia multilingüe en los seis departamentos con mayor cantidad de población indígena. El programa capacitó a noventa intérpretes y llevó a cabo talleres públicos. Desafortunadamente, la ONU suspendió dicho programa luego de que surgieran conflictos internos sobre su dirección.<sup>70</sup> La AID otorgó 10 millones de dólares a la Universidad Rafael Landívar para formar a los traductores legales, y apoyó un programa de “centros de justicia” diseñado para coordinar el trabajo de policías, fiscales, jueces, defensores públicos, abogados y grupos locales de la sociedad civil, y para otorgar formas alternativas de resolución de conflictos y traductores en áreas específicas.<sup>71</sup>

Las propuestas originales de las formas alternativas para la resolución de conflictos reconocieron el derecho de los indígenas a recurrir al derecho consuetudinario como demandaban los acuerdos de paz. Sin embargo, los diputados del PAN sospe-

chaban de ello y vetaron esta cláusula en 1997.<sup>72</sup> En vez de eso, un nuevo “juzgado de paz comunitario” o “tribunal comunitario” bloqueó el reconocimiento de las instituciones y prácticas indígenas existentes para la resolución de conflictos al sobreimponer sin muchas consultas el nuevo juzgado en unas cuantas municipalidades indígenas.<sup>73</sup> Sin embargo, los tribunales piloto han tenido algún éxito en proveer acceso a una resolución de conflictos culturalmente más apropiada y bilingüe, y en algunos casos se han coordinado con las autoridades tradicionales y municipales.

### DEBILIDADES PERSISTENTES

La expansión de los juzgados no podido llenar las expectativas alrededor de una aplicación más efectiva del Estado de derecho ni ha frenado la ola delictiva, debido a que se necesita de una reforma institucional más profunda y de un esfuerzo efectivo para enfrentar la impunidad. La cultura judicial sigue estando caracterizada por la ineficiencia, la violación rutinaria del debido proceso y por sesgos de género, étnicos y de clase. La implementación del CPP es parcial. Muchos jueces, fiscales y defensores no cuentan con una formación adecuada pese a importantes donaciones internacionales en ese sentido. Otros simplemente se resisten a innovar.

Mientras tanto, el CPP se ha visto bajo ataque debido a la ola de criminalidad, pues quienes proponen medidas de línea dura critican su protección a los derechos civiles y al debido proceso. El tema es complejo. Los abogados defensores efectivamente crean dilaciones excesivas a través del uso del derecho constitucional al amparo (una apelación a la Corte de Constitucionalidad que afirma que una decisión judicial ha violado los derechos del acusado). La Corte escucha todas estas apelaciones, sin importar su mérito, así que con frecuencia el recurso de amparo es formal o inexacto.

El uso del amparo es con frecuencia una táctica dilatoria efectiva. Por ejemplo, en el caso de los patrulleros civiles acusados de participar en la masacre

de Agua Fría en 1982, El Quiché, y Río Negro, Baja Verapaz, los abogados defensores presentaron peticiones de amparo logrando retardar el proceso por años. Las condenas finalmente llegaron en octubre de 1999. Sin embargo, el caso continúa atrapado en un largo proceso de apelaciones, mientras que acusaciones en contra de otros 45 patrulleros y militares involucrados en dichas masacres aún están pendientes de ser resueltas.<sup>74</sup> En 2001, la Corte de Constitucionalidad recibió aproximadamente cinco peticiones de amparo diarias.<sup>75</sup>

El acceso a la justicia bilingüe sigue siendo escaso. Muchos empleados judiciales desconfían profundamente de la adopción de procedimientos legales multiculturales. El nuevo servicio de defensores públicos sigue siendo muy débil y sus empleados han sido criticados por su poca motivación.<sup>76</sup> El rechazo en 1999 a las reformas constitucionales en la consulta popular fue un retroceso masivo para los esfuerzos tendientes a multiculturalizar el sistema de justicia. Muchas de las propuestas aún se pueden llevar adelante por medio de la legislación ordinaria, pero el reconocimiento efectivo del derecho consuetudinario indígena es imposible sin una enmienda constitucional, particularmente al Artículo 203, que da jurisdicción exclusiva al Organismo Judicial. Sin duda, combinar leyes estatales con el derecho consuetudinario es algo complejo. Sin embargo, la incapacidad para incorporar dentro de la Constitución este derecho legal internacionalmente reconocido dio como resultado la pérdida de una oportunidad histórica para crear una estructura judicial más accesible y aceptada.<sup>77</sup> Dados los niveles actuales de resistencia a tal cambio y a la debilidad del movimiento maya organizado, un progreso en este tema en el mediano plazo parece poco factible.

**El Ministerio Público.** El MP es débil. Sólo en la ciudad capital el MP procesa 90,000 casos por año según un estudio de la AID de 1999. Los oficinistas receptores, sin tener ningún criterio oficial, rechazaron más de un tercio de éstos bajo la creencia de que no tenían ningún mérito. Alrededor de la

mitad de los casos restantes también quedaron fuera del proceso debido a que los querellantes no pudieron identificar claramente a la parte supuesta culpable. Los casos que quedaron fueron divididos entre 35 equipos de investigadores. Solamente unos 1,100 de éstos terminaron como expedientes en los juzgados. Una muestra de casos indicó que cerca del 100 por ciento de las víctimas y los testigos cambiaron su testimonio o rehusaron a cooperar con los investigadores, posiblemente debido a amenazas recibidas. De las 90,000 quejas registradas, cerca del cero por ciento terminó en un enjuiciamiento exitoso.<sup>78</sup>

Durante la administración de Portillo, el MP ha evitado de forma manifiesta iniciar procedimientos en contra de funcionarios y dependencias gubernamentales acusados de corrupción o de actos ilegales. En el anteriormente mencionado notorio escándalo bancario, tuvieron que transcurrir meses antes de que el MP empezara a investigar los cargos de corrupción y enriquecimiento ilícito en contra del aliado cercano de Portillo, Francisco Alvarado.<sup>79</sup>

El MP y la Policía Nacional Civil (PNC) rara vez coordinan sus esfuerzos. Aunque el Código Penal establece claramente que la PNC debe estar subordinada a las investigaciones del MP, las relaciones entre ambos cuerpos están llenas de ineficiencias y rivalidades profesionales. La PNC está pobremente capacitada en cuanto a la recolección y análisis de evidencias, y con frecuencia carece del equipo técnico adecuado.

**Corrupción e intimidación.** Jueces, abogados y fiscales sufren intimidación, interferencia y corrupción. Un estudio reciente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) encontró que el 25 por ciento de los jueces y el 87 por ciento de los fiscales públicos reconocieron que habían sido presionados por sus superiores o por grupos de influencia.<sup>80</sup> La Corte Suprema de Justicia y los niveles más altos del aparato judicial controlan las promociones y por lo tanto

pueden ejercer una presión considerable. Sin embargo, muchos jueces que han denunciado la interferencia de la Corte Suprema han terminado ellos mismos siendo investigados bajo cargos de corrupción. Por ejemplo, la juez Delmy Castañeda fue destituida tras acusaciones de que había liberado de responsabilidad penal a narcotraficantes.<sup>81</sup>

Bajos salarios y pobre capacitación fomentan la corrupción. Los procedimientos disciplinarios siguen siendo inadecuados y los funcionarios acusados de corrupción rara vez enfrentan un proceso criminal. Una sección del MP creada en abril de 2000 para encargarse de la corrupción, ha procesado cargos en sólo 13 de 2,200 acusaciones, y de éstos, sólo emitió condena en dos casos. Los hostigamientos y amenazas constantes dan como resultado que muchos funcionarios tengan miedo de testificar, investigar o juzgar imparcialmente. Una nueva oficina al interior del MP para darle protección a los trabajadores del sector justicia (la Fiscalía de Amenazas) había acumulado 55 casos a tan solo dos meses después de su creación.<sup>82</sup>

En mayo de 2001 el Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados condenó la reciente ola de intimidación en contra de jueces y fiscales, lo cual incluía asesinatos, ataques y amenazas de muerte. Entre septiembre de 1996 y junio de 1999 la Fundación Myrna Mack documentó 158 casos de amenazas, intimidaciones y ataques en contra de jueces, fiscales, abogados y otras personas vinculadas al sistema de justicia.<sup>83</sup> Por lo menos trece jueces fueron asesinados entre marzo de 2000 y marzo de 2001. Los delincuentes organizados, la policía, el ejército y los ex patrulleros civiles fueron quienes perpetraron estos ataques. Sin embargo, en estos casos las investigaciones y los procesos judiciales son raros. Pese a la recomendación de la Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia, la protección estatal para el personal judicial o para testigos es totalmente inadecuada. Los jueces y magistrados son considerados de tan alto riesgo que no pueden ni siquiera obtener un seguro de vida.<sup>84</sup>

**El sistema carcelario.**<sup>85</sup> El sistema carcelario está en crisis. Una encuesta de 1999 encontró que el 67 por ciento de la población en prisión no había sido sentenciada.<sup>86</sup> La detención preventiva con frecuencia excede la máxima sentencia que se hubiera aplicado si se hubiera alcanzado una condena. A pesar de la creación del Instituto de la Defensa Pública la mayoría de los detenidos tiene un escaso o ningún acceso a abogados defensores. El CPP otorga alternativas al encarcelamiento, tales como fianza o arresto domiciliario, aunque esto es algo poco utilizado. La presiones alrededor de sentencias más duras se encuentran exacerbando la sobrepoblación carcelaria y por lo tanto hay poca higiene allí. Los prisioneros sufren de abusos físicos y sexuales y extorsión. No existen iniciativas por rehabilitarlos, así que la reincidencia es alta. La corrupción entre los funcionarios carcelarios también se traduce en fugas frecuentes —entre junio de 1996 y junio de 2001 se escaparon unos 203 prisioneros.<sup>87</sup> Cuando 78 reos de alta peligrosidad se fugaron en junio de 2001, algunos comentaristas señalaron que los militares deberían de ser quienes controlaran las prisiones. Diez de los 78 reos murieron luego en distintas circunstancias violentas, indicando el uso de ejecuciones extrajudiciales.<sup>88</sup>

#### IMPUNIDAD GARANTIZADA— LOS PODERES PARALELOS

La Fundación Myrna Mack, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA) y otros activistas de derechos humanos han señalado repetidamente que una red clandestina opera a lo largo del sistema de justicia y de las fuerzas de seguridad para proteger a individuos poderosos al bloquear investigaciones criminales de fondo y presionar a jueces. La justicia es blanco de sobornos, particularmente, aunque no exclusivamente, en casos donde oficiales militares se han visto implicados en violaciones a los derechos humanos. Esta red, con frecuencia conocida como los “poderes paralelos”, se origina en las estructuras de la inteligencia militar y

es apoyada por miembros de la PNC, del MP y de los tribunales. Además, realiza investigaciones paralelas;<sup>89</sup> oculta, altera o inventa evidencias; soborna a la policía, a los fiscales y a los jueces; y presenta a “chivos expiatorios” para asumir los cargos. Cuando es necesario, testigos y funcionarios son amenazados o asesinados. Estas redes tienen grandes intereses en círculos criminales. En casos de alto perfil, como el juicio Gerardi (ver recuadro), han emergido métodos como la utilización de delincuentes para recabar información y la amenaza y ataques en contra de personas vinculadas al proceso judicial.

La evolución de los casos de derechos humanos de alto perfil en los tribunales indican una efectividad permanente de los militares para obstruir los procesos judiciales:

- El juicio de 25 soldados acusados de asesinar a tiros a 11 civiles desarmados en la comunidad de refugiados retornados de Xamán, Chisec, Alta Verapaz, en octubre de 1995 tomó más de cuatro años y fue considerado por observadores internacionales como una parodia de justicia. Las audiencias fueron retardadas repetidamente, los militares retuvieron información vital y se ejerció presión sobre los testigos con sobornos y amenazas de muerte. El juez mantuvo que a los soldados habían sido provocados para disparar y finalmente los sentenció con un cargo menor, el de homicidio. Los militares fueron condenados a cumplir entre cuatro y cinco años en prisión, aunque después el juez les permitió conmutar su sentencia por un pago de 5 quetzales diarios, lo que les permitió comprar su libertad por alrededor de 1,000 dólares cada uno.
- En abril de 2000 el Estado guatemalteco aceptó responsabilidad por la masacre de 1982 de más de 300 personas en Dos Erres, Petén, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ofreció compensar a los familiares de las víctimas. Algunas de estas familias rechazaron dicha iniciativa y siguieron buscando justicia a través de los tribunales domésticos, donde cualquier

progreso ha sido penosamente lento. Se han verificado amenazas de muerte en contra de individuos y organizaciones de derechos humanos que están apoyando el proceso. En abril de 2001, la Corte de Constitucionalidad anuló las órdenes de captura en contra de los 19 militares acusados de la matanza sobre la base de que el tribunal que emitió las órdenes no les había permitido solicitar una amnistía bajo los términos de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996. El 10

de diciembre de 2001, el Estado entregó 14.5 millones de quetzales a 176 familiares de quienes habían muerto en la masacre.

- La antropóloga Myrna Mack fue asesinada en 1990. Más de diez años de tenaces esfuerzos por parte de su hermana, Helen Mack, no han logrado justicia. En 1993 un miembro de baja graduación del EMP, Noel de Jesús Beteta fue condenado por haber llevado a cabo el asesinato. Sin embargo, los esfuerzos por enjuiciar a tres ofi-

#### EL CASO GERARDI

La notable investigación sobre el asesinato del obispo católico Juan Gerardi Conadera ilustra, según MINUGUA y la ODHA, un patrón seguido por cuerpos de seguridad ilegales y estructuras clandestinas para obstruir la justicia.<sup>91</sup> Gerardi fue asesinado el 26 de abril de 1998, dos días después de que presentara el informe de la iglesia católica *Guatemala: Nunca Más*, la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), un detallado historial sobre los abusos a los derechos humanos cometidos durante los 36 años de conflicto armado. El informe sostuvo que el ejército fue responsable del 90 por ciento de las graves violaciones. Pese a una presión doméstica e internacional sin precedentes sobre el gobierno de Arzú para resolver el caso, lo siguiente acompañó a todo el proceso:

La escena del crimen fue contaminada y evidencias forenses cruciales fueron destruidas o perdidas por el MP. Unidades del EMP entraron a la escena del crimen y fotografiaron a quienes se encontraban presentes.

- Nueve testigos o testigos potenciales fueron asesinados. Otros salieron al exilio y amenazas constantes obligaron a jueces y fiscales públicos a abandonar el caso.
- El segundo fiscal público evadió utilizar evidencias cruciales y pasó un año investigando rumores hechos circular por la inteligencia militar de que el crimen había sido pasional cometido por el padre Mario Orantes, el sacerdote que compartía la casa con el obispo.<sup>92</sup>
- En enero de 1999 el fiscal público Calvin Galindo retomó el caso y siguió la teoría de que el motivo fue político, una posición mantenida por los querellantes adhesivos y la ODHA, y también recibió constantes amenazas anónimas. Galindo ordenó a que se llevaran a cabo en los Estados Unidos pruebas de ADN a muestras de sangre encontradas en la escena del crimen, y presentó una orden legal para que el EMP

mostrara los registros sobre el movimiento de su personal. Repetidas amenazas de muerte lo obligaron a salir al exilio en octubre de 1999.

- En enero de 2000, el caso pareció entrar en una nueva etapa. El presidente Portillo había prometido durante su campaña electoral que resolvería el asesinato. Tres semanas después de que asumiera el cargo, el ex coronel Byron Lima Oliva, su hijo, capitán Byron Lima Estrada, y el especialista del ejército Obdulio Villanueva Arévalo del EMP fueron arrestados. El juicio finalmente empezó en marzo de 2001. El día anterior al juicio, desconocidos lanzaron granadas de fragmentación a la casa de uno de los jueces, mientras que otros jueces y el fiscal Leopoldo Zeissig fueron amenazados de muerte. Entre quienes fueron llamados para dar testimonio se encontraban los ex ministros de la Defensa, generales Héctor Barrios Celada y Marco Tulio Espinosa, y el secretario de Análisis Estratégico de Portillo, Edgar Gutiérrez. En un fallo sin precedentes, los jueces encontraron culpables de la muerte del obispo a los tres acusados y los sentenció a 30 años de prisión. El padre Orantes fue encontrado culpable de complicidad y recibió una sentencia de veinte años.

Ésta fue la primera vez que oficiales militares padecieron una condena judicial por un asesinato político. Lima Oliva encabezó la inteligencia militar (G-2) durante el gobierno del general Lucas García (1978-1982) y es el militar de mayor graduación en ser condenado por violaciones a los derechos humanos en un tribunal nacional. Durante el tiempo de preparación de este material, dichas condenas estaban por ser apeladas. Cargos en contra otros oficiales militares del EMP todavía se estaban investigando, aunque no se ha hecho ningún intento por investigar quién ordenó el asesinato de Gerardi. Es poco probable que el resultado hubiera sido el mismo sin la excepcional presión nacional e internacional que existió para resolver el caso. Un mes después del veredicto, el fiscal Zeissig salió al exilio tras recibir amenazas de muerte.

ciales de alta jerarquía, Juan Valencia Osorio, Juan Guillermo Oliva Carrera y el general Edgar Augusto Godoy Gaitán, por haber ordenado y planeado el crimen han sido bloqueados por años, mientras que el MP ha cuestionado el procedimiento legal y extraviado evidencias cruciales.<sup>90</sup> Más de dos docenas de jueces han renunciado o han sido removidos del caso. Testigos y fiscales del caso han sufrido hostigamientos constantes y amenazas de muerte. El caso ha podido continuar sólo porque han habido recursos económicos privados y cuenta con el apoyo de la comunidad internacional. En mayo de 2001, tras 20 meses de deliberación, la Corte de Constitucionalidad determinó que los tres oficiales debían ser enjuiciados en un tribunal civil. Sin embargo, en el mismo mes debido a un tecnicismo se determinó que el caso debía de pasar a un tribunal menor. Finalmente, se estableció una fecha para el juicio en octubre de 2001, pero la defensa interpuso tres amparos y retardó los procedimientos una vez más. En este contexto, los activistas tienen pocas esperanzas de que haya una resolución rápida.

- En abril de 1999, una corte de apelaciones revocó las sentencias de 30 años a dos ex patrulleros civiles de San Pedro Jocopilas, El Quiché, condenados en 1997 por el asesinato del candidato presidencial opositor y periodista Jorge Carpio Nicolle en 1993. Constantes intentos por parte de la familia Carpio para reabrir los cargos en contra de altos ex funcionarios gubernamentales de quienes se sospecha ordenaron o encubrieron el asesinato, se han visto empañados en retardos burocráticos. Los fiscales han recibido amenazas de muerte y los militares han sido acusados de ocultar evidencias importantes. En abril de 1999, la corte de apelaciones revocó las sentencias contra los dos patrulleros civiles por falta de evidencias. En octubre de 1999, la viuda de Carpio Nicolle presentó el caso ante la Comisión Interamericana, señalando que la justicia había sido negada en los tribunales guatemaltecos.

**Desencanto y privatización de la justicia.** Una encuesta de 1997 encontró que el 62 por ciento de la población tenía poca confianza en los tribunales mientras que el 18 por ciento no tenía nada de confianza. Otra encuesta de 1998 indicó que el 94 por ciento de la población pensaba que el sistema de justicia sólo favorecía a los ricos y poderosos. Una nueva encuesta hecha por ASIES en 2000 concluyó que sólo el seis por ciento de la población sentía que sus derechos básicos se encontraban protegidos por el sistema legal.<sup>93</sup>

Posiciones de línea dura alrededor de la criminalidad son electoralmente populares, aunque no existen pruebas de que esto resuelva el problema. El gobierno de Arzú extendió la pena de muerte para incluir los casos de secuestro. En mayo de 2000, el Congreso anuló la ley que permitía al presidente otorgar indulto en casos capitales, violando el Convenio Interamericano de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre Derechos Internacionales y Civiles.<sup>94</sup> Un mes más tarde, dos secuestradores condenados por los tribunales fueron ejecutados frente a las cámaras de la televisión nacional: una muestra palpable de justicia punitiva para potenciales linchadores (ver abajo). Los abogados que han apelado en contra de las sentencias de muerte han sido amenazados de muerte.<sup>95</sup>

Sólo el diez por ciento de todos los casos de homicidio son enviados a juicio, y muy pocos terminan en una condena.<sup>96</sup> Esfuerzos poco efectivos para combatir la criminalidad han generado una proliferación de firmas privadas de seguridad, de armas individuales, de vigilantes y de ejecuciones extrajudiciales en prácticas de “limpieza social” o linchamientos.

En junio de 2001 la Asociación de Empresas de Seguridad Privada informó que alrededor de 85 firmas de seguridad privada con unos 45,000 agentes se encontraban registradas legalmente; en 1999 MINUGUA, por su parte, estimó que cerca de 200 firmas de seguridad privada se encontraban en operación.<sup>97</sup> Guardias de seguridad privados superan a

la policía de 3 a 1.<sup>98</sup> Estos individuos con frecuencia carecen de entrenamiento o supervisión y se han visto implicados en actos de violencia. A otros grupos se les ha vinculado con el crimen organizado. Por otra parte, su uso refuerza las desigualdades ya que los ricos pueden comprar su propia seguridad y por lo tanto se sienten menos incentivados para pagar impuestos para mejorar los servicios de seguridad pública.

Todas las clases sociales se han visto arrastradas en las ejecuciones extrajudiciales. Un estudio reciente encontró que los índices de homicidio en Guatemala son mucho más altos en la capital y en los departamentos costeros y menores en el altiplano mayoritariamente indígena.<sup>99</sup> Sin embargo, las ejecuciones colectivas por turbas o “linchamientos” de sospechosos perpetradas por comunidades indígenas han dominado los encabezados de prensa.

Entre 1996 y 2000 se dieron 337 linchamientos o intentos de linchamiento, lo que dejó 187 personas muertas y 448 heridas.<sup>100</sup> No sólo supuestos delincuentes han sufrido esto, en marzo de 2001 un juez local fue asesinado por una turba en Alta Verapaz luego de que emitió un veredicto impopular.<sup>101</sup> Los linchamientos proceden de la reciente historia violenta del país. La guerra rompió con sistemas comunales, contribuyó a aumentar la desconfianza en las estructuras estatales y minó la aceptación al derecho al debido proceso. La tortura y las ejecuciones extrajudiciales fueron comunes y los militares forzaron a comunidades enteras a observar e incluso a participar en las atrocidades. Una generación completa de hombres mayas tuvo que participar en las patrullas civiles y se entrenaron en formas violentas de resolución de conflictos. Muchos de los instigadores de los linchamientos han sido identificados como ex jefes de patrullas civiles.<sup>102</sup>

#### PROBLEMAS EN LA REFORMA POLICIAL

En enero de 2000, el Washington Office on Latin America (WOLA) publicó un informe titulado *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New*

*Guatemalan Government* (Rescatando la Reforma Policial: un Reto para el Nuevo Gobierno de Guatemala).<sup>103</sup> Dirigido a la entrante administración del presidente Alfonso Portillo, el informe revisaba el progreso hecho durante la administración anterior del presidente Álvaro Arzú alrededor de la implementación de las reformas a la seguridad pública demandadas en el acuerdo de paz de 1996 sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Aunque el informe tomaba nota de que efectivamente había progresos significativos en cuanto a la expansión del número de policías, en el mejoramiento de la percepción del público sobre estas fuerzas, y de alguna forma en la efectividad policial para combatir el crimen, también señalaba que:

...la reforma policial en Guatemala sigue siendo un proceso profundamente deficiente que requerirá de mucha más atención y voluntad política del gobierno y de la comunidad internacional. El gobierno de Arzú tomó medidas apresuradas que a la larga pueden contribuir al desarrollo de problemas de disciplina, de corrupción, de brutalidad y de criminalidad en la fuerza policial. El proceso de reforma se ha caracterizado por serias deficiencias en el reclutamiento, la selección, el entrenamiento, el liderazgo y la disciplina interna. En resumen, acciones apresuradas han tomado precedente sobre medidas profundas que son necesarias para asegurar un profesionalismo de largo plazo y eficiencia en la PNC.<sup>104</sup>

Dos años después, han habido pocos avances en cuanto a las deficiencias señaladas en el informe de WOLA. Rotaciones frecuentes en el liderazgo político e institucional han inhibido el desarrollo de una planificación sistemática: ha habido tres ministros de Gobernación (el ministerio que controla a la policía) y cuatro jefes policiales desde que la nueva administración tomó el poder. El enfoque principal se ha mantenido en el incremento del tamaño de la fuerza policial, en vez de mejorar su

calidad. El plan original fue el de aumentar el tamaño de la fuerza a 20,000 agentes para fines de 1999. Para abril de 2001, había 18,314 agentes y parece posible de que el objetivo original se alcanzó a fines de 2001.<sup>105</sup> Siguen habiendo importantes deficiencias con respecto al reclutamiento y la selección, la educación y capacitación, el liderazgo, los controles internos y externos, y las investigaciones criminales.

**Reclutamiento y selección.** El reclutamiento de civiles para la PNC sigue siendo un problema serio y existe poca publicidad cuando se abren plazas en la academia policial. La forma principal de anunciarlas es por medio de desplegados en el boletín oficial de la PNC. De los más de 19,000 alumnos que han pasado por la academia, cerca de 11,000 habían sido policías reciclados del cuerpo anterior. Debido al bajo número de aspirantes, los requerimientos han bajado y se han dado problemas continuos de tráfico de influencias y favoritismo en el proceso de selección. En la selección de alumnos para el curso más reciente (décimo) estos problemas han continuado.

Un paso positivo tomado durante 2000 fue el establecimiento de la Unidad de Verificación de Antecedentes (UVEA) para revisar y verificar las credenciales de los solicitantes. Dicha Unidad es financiada por MINUGUA y por el Institute for Criminal Investigation Training and Assistance Program (ICITAP), y suspendió en 2001 a 979 solicitantes para su octavo curso y 1,028 para el noveno debido a que habían falsificado sus documentos.

También han habido algunos progresos alrededor de la expansión del carácter étnico de la policía. Mientras que el porcentaje de policías indígenas es de sólo un 18 por ciento del total, en 2001 la academia empezó a desarrollar un módulo dirigido a ampliar el conocimiento sobre costumbres indígenas. También abrió tres oficinas piloto para llegar a las comunidades indígenas en Cobán, Quetzaltenango y Petén.

**Educación y capacitación.** El informe de WOLA señala que el mandato del acuerdo de paz de dar seis meses básicos de capacitación básica a los miembros de la fuerza policial fue interpretado por la administración de Arzú como algo para ser aplicado sólo en los nuevos reclutas. Los policías reciclados del antiguo cuerpo recibieron sólo un curso de tres meses, mientras que algunas unidades especializadas recibieron aún menos capacitación. También hubo problemas con la calidad de la enseñanza, que ponía mayor énfasis en un entrenamiento teórico y poca práctica operativa. No ha habido una mejora real en estas áreas. En su informe de abril de 2001 sobre la policía, MINUGUA expresó nuevamente serias dudas acerca de la calidad de la capacitación.

**Liderazgo.** Los cambios frecuentes en el ministerio y en la dirección de la policía también han sido acompañados por rotaciones similares a más bajos niveles. El Congreso aún no ha aprobado una ley de carrera para regular los procesos de promoción y esto ha creado incertidumbre y temores de prácticas arbitrarias entre los oficiales y agentes. Durante el periodo de Lécsan Mérida como jefe policial existieron numerosas quejas sobre la necesidad de pagar cuotas ilegales o sobornos a oficiales de alta jerarquía a cambio de nombramientos a posiciones de mando, lo que a su vez alentaba la corrupción de parte de los oficiales ascendidos para recuperar los fondos que habían tenido que pagar.

La moral de los oficiales policíacos también se ha visto dañada por tener un pobre equipo, horarios inconvenientes y constantes abusos de parte de sus superiores. MINUGUA reportó cierto mejoramiento en los horarios, aunque los otros problemas seguían inhibiendo el desarrollo de una mejor moral.

**Disciplina interna y controles externos.** El sistema disciplinario interno de la PNC fue diseñado por asesores de la Guardia Civil Española y se basa



en el sistema usado por los españoles. Éste parte de una fuerza policial altamente militarizada que es notable por permitir abusos al personal de parte de los mandos superiores y, a la vez, no provee canales adecuados para manejar las quejas de los ciudadanos en contra de la institución. El sistema también es algo confuso, en el sentido de que provee tres procedimientos diferentes para distintos tipos de mal comportamiento.

El procedimiento para manejar violaciones menores da a los oficiales superiores el poder de iniciar, investigar y resolver acusaciones. Dicho procedimiento también permite la detención preventiva a oficiales acusados y les niega el derecho a una defensa legal por delitos menores. Una consecuencia de esto es que pocos oficiales apelan a sus sentencias, ya que por lo general han cumplido todo o casi todo el periodo de detención impuesto.

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala analizó el sistema disciplinario interno y encontró que pocos policías entienden los reglamentos y que los procedimientos allí estipulados con frecuencia no se siguen en la práctica.<sup>106</sup> El estudio indicó también que los supervisores tienden a ver los reglamentos sólo como una herramienta para mantener una estricta disciplina. Aunque la PNC no entregó estadísticas actualizadas al Instituto, un examen de los datos existentes desde la adopción de las regulaciones en 1997 hasta 1999 encontró que ni una sola de las quejas iniciada por un ciudadano contra agentes terminó en un castigo y que tampoco se aplicó algún correctivo por abusar de un ciudadano. La mayor parte de los casos que sí terminaron en castigo fueron iniciados por superiores y se dieron por violaciones a la disciplina o por no haberse utilizado los canales apropiados. Mecanismos alternativos para resolver disputas establecidos en los reglamentos no fueron utilizados.

Por el lado positivo, los investigadores del Instituto entrevistaron a miembros del público general en áreas acomodadas y de trabajadores en la capital y en el departamento rural de Huehuetenango, y

encontraron que todos los entrevistados en todas las áreas percibían una mejoría en el tratamiento al público de parte de la policía desde que la PNC se había formado. Ninguno de los entrevistados tenía conocimiento alguno de lo que eran los procedimientos disciplinarios internos.

Con respecto a la supervisión externa de la policía, los acuerdos de paz demandaron la creación de un Consejo Asesor de Seguridad que debía incluir a representantes de la sociedad civil. Cinco años después de la firma de los acuerdos, dicho consejo aún no se ha establecido.

**Investigaciones criminales.** El Servicio de Investigación Criminal (SIC) ha estado plagado de problemas de poco personal, de entrenamiento inadecuado y de pobres procedimientos. A principios de 2000, el SIC tenía cerca de 500 investigadores, quienes formaban aproximadamente un tercio del número requerido para una cobertura nacional efectiva. Para abril de 2001 este número se había incrementado a 742 operando en 14 departamentos. En su informe de abril, MINUGUA encontró que seguían existiendo serias debilidades en la planeación e investigación, y que procedimientos inadecuados para manejar la escena del crimen junto a una pobre documentación de parte de los investigadores del SIC continuaban inhibiendo a las investigaciones y los juicios.<sup>107</sup> ICITAP ha estado ofreciendo un curso de capacitación para los reclutas del SIC aunque han habido dificultades permanentes para lograr una evaluación e investigación de los participantes en el curso debido a la pobre cooperación con el ministerio de Gobernación. A fines del 2001, los instructores del ICITAP se retiraron temporalmente de Guatemala tras recibir amenazas de muerte.<sup>108</sup>

Como se mencionó anteriormente, también siguen habiendo serias deficiencias en la cooperación institucional entre la PNC y el Ministerio Público. Los investigadores del MP con frecuencia tardan en llegar a la escena del crimen y cuando lo hacen ordenan a los investigadores del SIC a que abandonen el lugar.

**Remilitarización.** La respuesta de corto plazo del gobierno a las debilidades en la PNC ha sido el incremento constante del uso de las fuerzas armadas para que cumplan con funciones policiales, lo cual viola los acuerdos de paz. En junio de 2000, el Congreso aprobó una ley que autorizaba al Ejecutivo el despliegue del ejército para apoyar a la policía, lo cual se ha hecho con cada vez más frecuencia durante el presente gobierno. A principios de 2001, el ministro de Gobernación, Byron Barrientos, anunció un “plan de saturación” destinado a calmar a la población por medio de un incremento sustancial de la presencia visible de policías y soldados patrullando por las calles de la capital. Tras la fuga masiva de reos más tarde en el año, decenas de miles de soldados fueron enviados a ejercer funciones policiales.

Durante la administración de Arzú, también hubo apoyo del ejército a la policía en las llamadas “patrullas conjuntas”, en las que unidades del ejército participaban bajo el mando de oficiales de la

policía. Al principio éstas estuvieron normalmente compuestas por un oficial policial de baja jerarquía y un pelotón del ejército bajo el mando de un teniente. Sin embargo, al final del periodo de Arzú el patrón más común fue tener un oficial de la policía y uno del ejército en la patrulla conjunta. Bajo el gobierno actual ni siquiera se pretende que la policía se encuentre al frente de dichas patrullas.

Con razón, los activistas de derechos humanos se preocupan sobre esta “remilitarización” de las funciones policíacas, y la perciben como parte de una tendencia mayor hacia la remilitarización en todo el gobierno. Por otra parte, entrevistas a oficiales del ejército sugieren que las fuerzas armadas no están interesadas en encargarse de funciones policíacas. Además, todos admiten que el problema del crimen rebasa la capacidad de la PNC para controlarlo efectivamente. Al menos por ahora, sin embargo, el sentimiento popular parece aprobar el uso del ejército para respaldar a la policía.

## EXCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La exclusión económica y social fue una de las principales causas del conflicto armado interno de Guatemala. Las consecuencias de tal exclusión continúan inhibiendo los procesos de democratización y modernización del país y, además, erosionan los esfuerzos por implementar las medidas incluidas en los acuerdos de paz. Existe un círculo vicioso en el que las consecuencias de la exclusión inhiben el desarrollo de instituciones gubernamentales y civiles fuertes que se necesitan para desarrollar reformas capaces de reducir la severidad y la amplitud de la exclusión.

Como medida de la severidad de la exclusión social y de la desigualdad en Guatemala se tiene que a pesar de que las instituciones financieras internacionales tiene como práctica común el presionar a los países para que reduzcan el tamaño del

gobierno y recorten sus gastos, estas mismas instituciones han estado urgiendo a Guatemala para que incremente su gasto social y la recaudación fiscal. Efectivamente, por décadas Guatemala se ha resistido exitosamente a seguir los lineamientos del Banco Mundial de incrementar la recaudación fiscal, según lo indica un informe de dicho banco de 1978.<sup>109</sup> Durante las negociaciones de los acuerdos de paz, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) ejercieron presiones para que se acordaran medidas para elevar en un 50 por ciento el gasto en salud y educación, junto a aumentos equivalente en la recaudación fiscal para financiar la serie de reformas establecidas en los acuerdos. La fecha señalada para alcanzar estos incrementos era el año 2000.

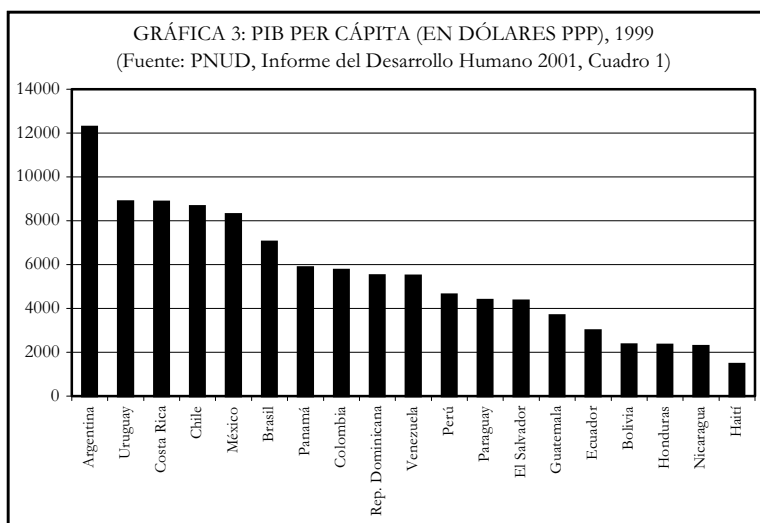
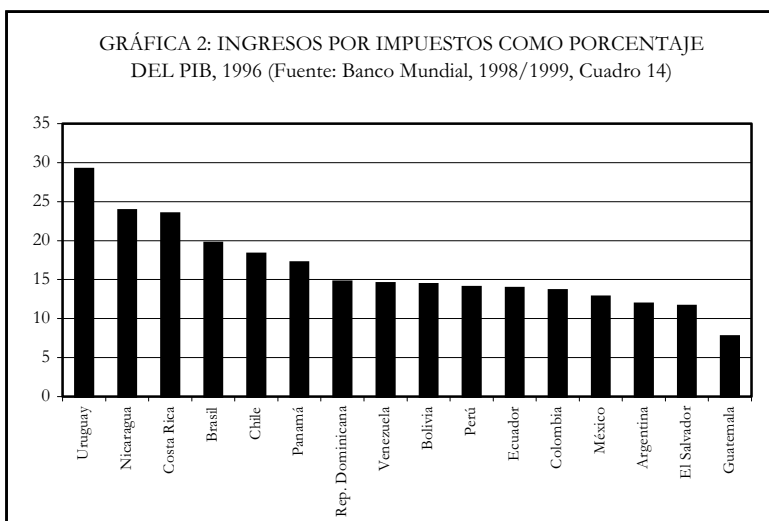
En general, Guatemala efectivamente cumplió con sus metas de gasto anual. Sin embargo, hasta mediados de 2001, tanto la administración de Arzú como la de Portillo mostraron poco interés en incrementar los impuestos. A mediados de 2001, sin embargo, el Congreso aprobó un paquete de reformas impositivas que incluía el aumento al impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 12 por ciento, en medio de protestas generalizadas y de una sombría crisis fiscal. Las clases populares protestaron debido a la naturaleza regresiva del IVA, mientras que el sector privado objetó los impuestos específicos por sector y por las reformas que penalizaban la evasión fiscal. Todos los oponentes señalaban que los incrementos en los impuestos sólo habrían de alimentar la rampante corrupción gubernamental. Algunos críticos de derecha manifestaron que los métodos más duros propuestos para la recaudación fiscal venían siendo una especie de “fascismo”.<sup>110</sup>

Las protestas mostraron la dificultad de llevar adelante las reformas fiscales en Guatemala y la forma en que el Estado es percibido como parte del problema en vez de la solución. Sin reformas fiscales, sin embargo, es difícil ver por dónde puede Guatemala empezar a reducir sus vastas disparidades que promueven la polarización política e inhiben la democratización.

De hecho, las metas de la reforma fiscal en los acuerdos de paz son un tanto modestas cuando uno las compara con otros países latinoamericanos. Además, quienes se encuentran más en desventaja dentro de la actual estructura fiscal de Guatemala tienden a ser los habitantes

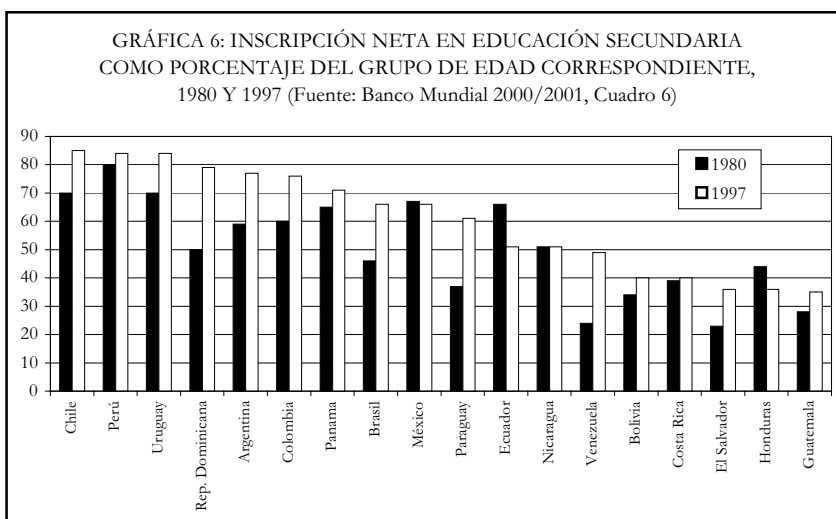
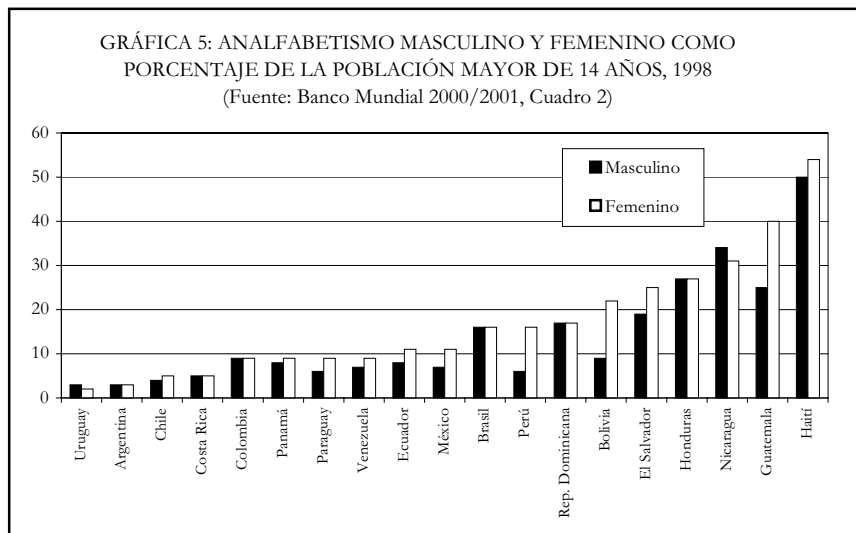
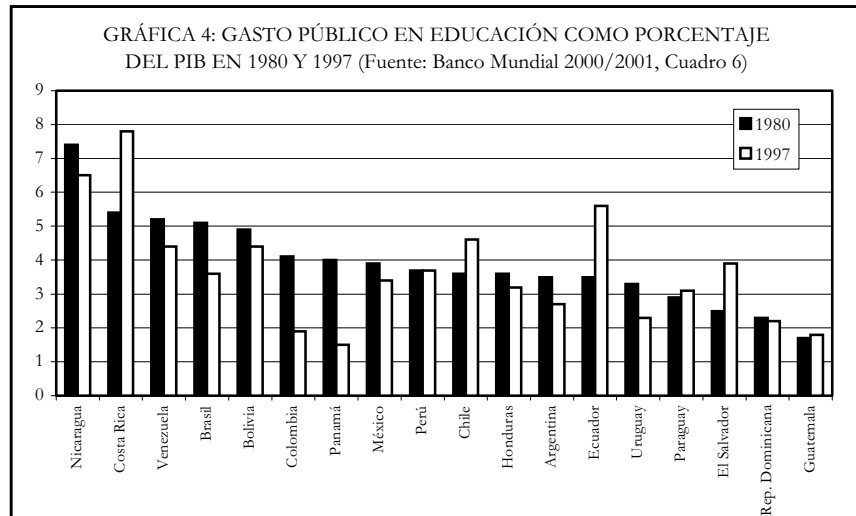
rurales, los indígenas y las mujeres –precisamente los grupos en desventaja dentro del sistema electoral.

**Guatemala y Latinoamérica.** De 16 países latinoamericanos, el coeficiente impositivo de 1996 de Guatemala era, por mucho, el más bajo con 7.7 por ciento del PIB. Chile, el modelo estelar en círculos neoliberales, tenía un coeficiente impositivo del 18.3 por ciento. El coeficiente impositivo de Guatemala era más bajo incluso en relación a por lo menos otros tres países cuyos PIB per cápita eran menores (Nicaragua, Bolivia y Ecuador).<sup>111</sup>



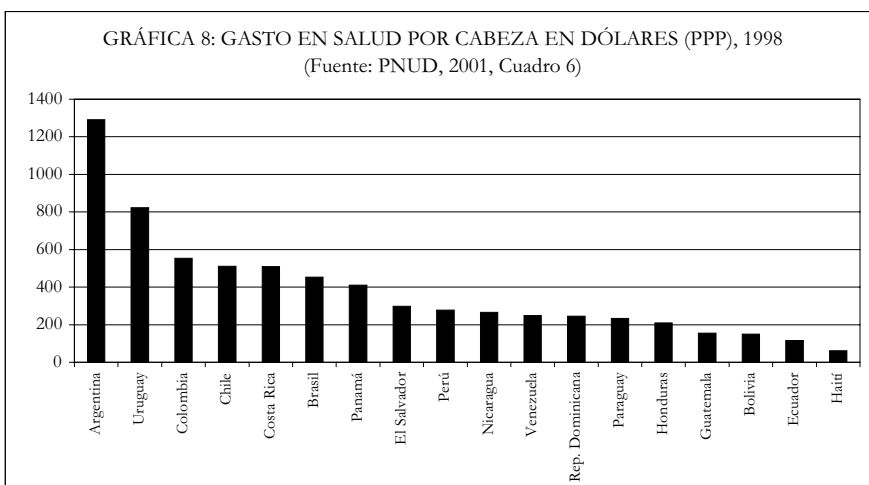
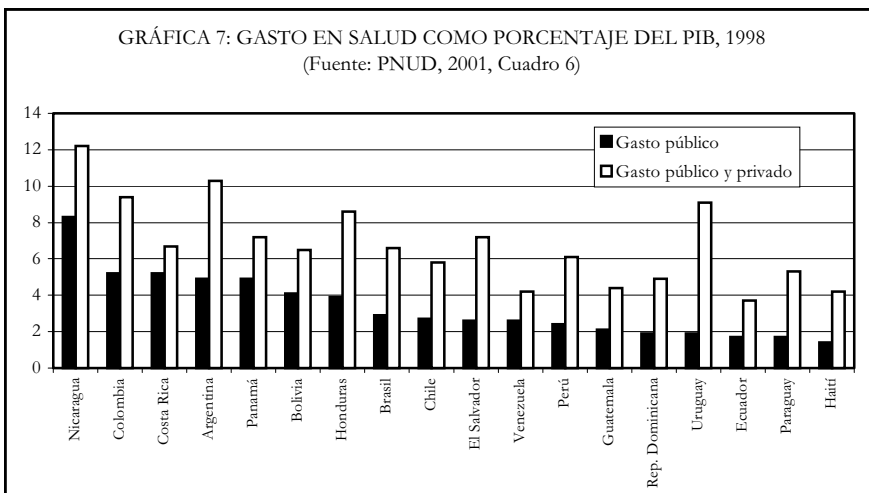
En comparación con otros países del hemisferio, Guatemala ha gastado poco en salud y educación, y padece las consecuencias de ello.<sup>112</sup> El gasto público en educación de Guatemala fue de cerca del 1.7 por ciento del PIB en 1997, el mismo que en 1980 y el más bajo en la región. Cuatro países con niveles de gastos en educación de al menos el doble que Guatemala tienen un PIB per cápita más pequeño. Guatemala tiene el segundo lugar en niveles de analfabetismo (31.9 por ciento) y la mayor disparidad entre hombres y mujeres. Sus niveles de analfabetismo son por lo menos el doble de los existentes en 14 países del continente.<sup>113</sup>

En 1980, Guatemala tenía el segundo porcentaje más bajo de niños en edad escolar secundaria estu-



diando los grados correspondientes a ese nivel, y para 1997 esto había empeorado para convertirse en el más bajo, con Honduras y El Salvador en una situación similarmente mala.

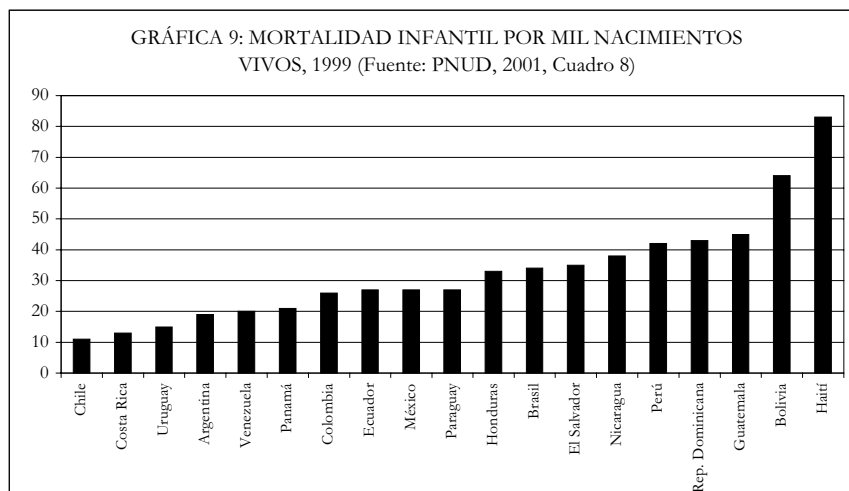
En cuanto al gasto público en salud, Guatemala está agrupada en los últimos lugares con otros cinco países y significativamente sólo arriba de Haití. Si uno com-

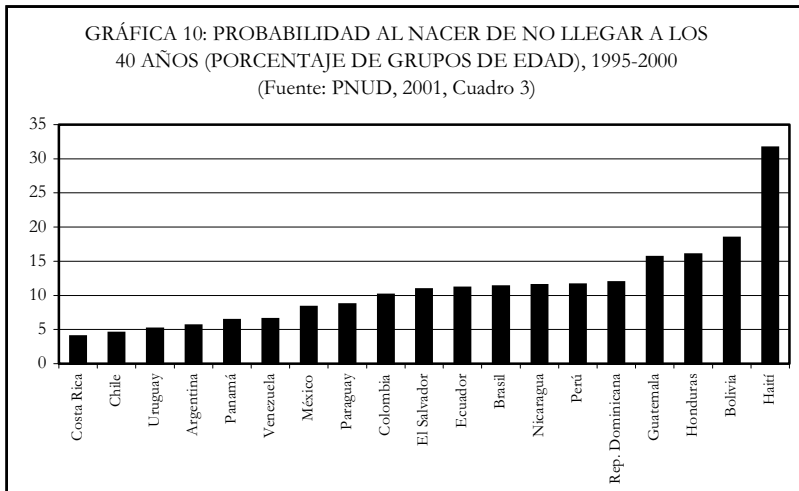


Las consecuencias sociales de un gasto bajo en salud son evidentes. Mientras que los niveles de mortalidad infantil mejoraron dramáticamente en el último tercio del siglo: de 115 por 1,000 en 1970 a 45 por 1,000 en 1999, sus niveles de 1999 no fueron tan buenos como la mayoría de países, entre ellos Honduras y Nicaragua. La probabilidad en Guatemala de morir antes de los 40 años era recientemente del 15.6 por ciento, situación mucho mejor que en Haití, aunque apenas mejor que Honduras (16 por ciento) y Bolivia (18.4 por ciento), cuyo PIB per cápita es de alrededor de 1,300 dólares menos que el de Guatemala (ver Gráfica 10).

bina el gasto público y privado en salud, Guatemala está sólo un poco por encima de Haití (4.4 y 4.2 por ciento respectivamente) y un poco más arriba que Ecuador (3.7 por ciento). Las mediciones del gasto en salud muestran a Guatemala, con 155 dólares per cápita, marcadamente adelante sólo en relación a Haití y muy por debajo de sus vecinos pobres: Honduras (210 dólares) y Nicaragua (266 dólares).

El PNUD calcula un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que combina





millón más de personas debajo de la línea de pobreza (aunque en promedio no se encontraban tan por debajo de esta línea como era el caso en 1989). Los niveles de extrema pobreza también se redujeron, aunque los números absolutos siguen siendo los mismos (2.8 millones de personas).

El grado de pobreza rural fue cerca de 3 veces mayor que el de la urbana (77 y 29 por ciento respectivamente), y cuatro veces

medidas de educación, expectativa de vida y niveles de vida. En la edición de 2001, Guatemala alcanzó el nivel número 108, junto con otros países pequeños latinoamericanos. En un esfuerzo por relacionar el IDH con el tamaño y poder de la economía de una nación, el PNUD resta el rango de IDH por país de su PIB per cápita. Niveles negativos significan que el desarrollo humano permanece detrás del tamaño de la economía. De todos los países latinoamericanos, Guatemala y República Dominicana tuvieron los dos niveles más bajos (-16).

**Pobreza y desigualdad.** Los niveles de pobreza de Guatemala declinaron de 63 por ciento (1989) a 57 por ciento (1998), pero para 1998 había medio

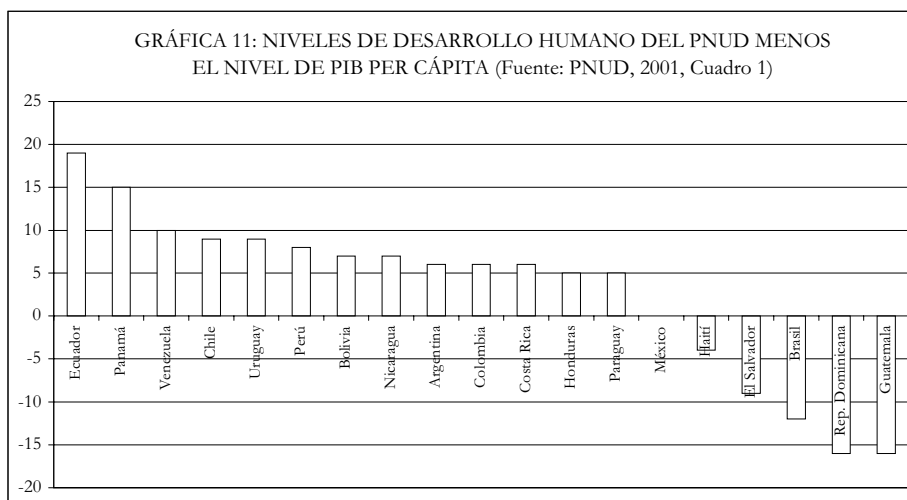
mayor a los de la capital. El nivel de extrema pobreza en el área rural (40 por ciento) fue cerca de seis veces mayor que el existente en las localidades urbanas (7 por ciento).

Los niveles de pobreza entre los pueblos indígenas (74 ciento) fue casi del doble que los de los no indígenas (41 por ciento). Quince por ciento de los no indígenas viven en extrema pobreza comparado con el 39 por ciento de los indígenas.<sup>114</sup>

Como se muestra en el Cuadro 8, muchos más indígenas vivían con piso de tierra, aún en las áreas rurales y no tenían electricidad, agua potable o drenajes, teléfono o televisión. Como se indica en las dos últimas hileras, las diferencias únicamente se explican parcialmente por el mayor porcentaje de

indígenas viviendo en el área rural.

En cuanto a la educación, ha habido notables avances en la reducción de la brecha entre grupos sociales, aunque todavía falta mucho por hacer en ese sentido. Los niveles de personas que sabían leer y escribir fueron del 63.1 por ciento en 1989 y



CUADRO 8: VIVIENDA Y CONDICIONES DE COMUNICACIÓN PORCENTAJE  
POR JEFES DEL HOGAR, 1998

	Sólo piso de tierra 1998	Sin electric. 1989	Sin electric. 1998	Sin agua potable 1989	Sin agua potable 1998	Sin drenaje 1998	Sin teléfono 1998	Sin televisión 1998
Indígenas	60.4	74.6	49.1	45.4	44.8	81.2	95.3	63.5
No indígenas	26.7	36.6	25.2	30.9	29.6	56.3	76.6	28.2
Área Urbana	18.2	13.2	8.8	12.8	10.4	26.7	67.1	15.3
Área Rural	60.0	72.8	56.6	50.4	56.4	98.6	99.0	66.0
Indígenas rurales	72.6	84.9	62.4	52.3	56.3	99.3	99.6	77.2
No Indígenas rurales	43.7	62.5	49.2	48.7	56.0	97.6	98.3	51.6

Fuente: *La fuerza incluyente*, Tables 3.22, 3.25, 3.26, 3.28, 5.8

del 68.7 por ciento en 1998. Sin embargo, como en el caso de la pobreza, estos avances dejan un número absoluto similar de analfabetos como el existente en 1989.<sup>115</sup>

Los niveles de alfabetismo de 1989 de 28.1 por ciento entre las mujeres indígenas era abismalmente bajo e indicaba, en forma estadística, un profundo legado de cinco siglos de discriminación étnica y de género. Aún con una ganancia de 20 puntos, las mujeres indígenas en 1998 todavía se encontraban 30 puntos por debajo de los no indígenas. Hay variaciones entre regiones con porcentajes altos de indígenas. Dos departamentos con poblaciones indígenas que se acercan al 95 por ciento (Sololá y Totonicapán) tenían niveles más bajos de analfabe-

tismo por 15 puntos en relación a los tres departamentos con más analfabetismo del país.<sup>116</sup>

Muchos niños tienen que trabajar. La situación parece haber empeorado en el último lustro, pues el porcentaje de niños trabajando fue de 28.6 por ciento en 1994 y de 36.7 por ciento en 1999.<sup>117</sup> La deserción escolar rural es de más del doble de la del área urbana. Las mujeres asistieron a la escuela en niveles inferiores a los hombres. En dos departamentos rurales con gran cantidad de población indígena (El Quiché y Alta Verapaz), sólo el 40 por ciento de los estudiantes eran mujeres.<sup>118</sup>

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), cerca del 80 por ciento de los médicos del país ejercen en la capital. Más de tres cuartas

CUADRO 9: ALFABETISMO SEGÚN GRUPO  
ÉTNICO Y ÁREA GEOGRÁFICA

	1989	1998
Indígenas	40.9	57.5
No indígenas	76.0	78.6
Área Urbana	81.5	84.5
Área Rural	52.2	57.4
Indígenas rurales	36.5	50.9
No Indígenas rurales	65.6	66.2

Fuente: *La fuerza incluyente* Table 5.4

CUADRO 10: ALFABETISMO

	1989	1998
Hombres	71.2	74.7
Mujeres	55.5	63.1
Hombres de rurales	61.8	66.0
Mujeres rurales	42.8	49.1
Hombres indígenas	53.2	67.3
Mujeres Indígenas	28.1	48.5
Hombres no indígenas	81.3	81.1
Mujeres no indígenas	71.0	76.2

Fuente: *La fuerza incluyente*, Table 5.4

partes de los hospitales y clínicas privadas se encuentran en el área metropolitana y atienden principalmente a la pequeña proporción de la población que tiene seguro médico.<sup>119</sup> En las áreas rurales la infraestructura de salud no puede ofrecer calidad en los servicios y, en algunos casos, ningún servicio. Más de un tercio de la población rural debe caminar un promedio de 12 kilómetros para encontrar un centro de salud. Una vez allí, las posibilidades de que el equipo no esté funcionando son altas y de que no haya un médico o una enfermera profesional son extremadamente altas.<sup>120</sup>

Entre 700,000 y un millón de guatemaltecos se ven obligados a migrar en tiempos de cosecha de noviembre a abril. La OPS encontró problemas de salud en el 80 por ciento de estas familias que migran. No existe infraestructura de salud o educación para los trabajadores estacionales.<sup>121</sup>

Como lo demuestran estas cifras, la dimensión del reto que enfrentan las autoridades guatemaltecas es enorme. La ONU estima que con el fin de reducir la pobreza y la extrema pobreza por diez puntos (sin que haya cambio en las desigualdades), el país necesitaría de un crecimiento económico suficiente como para incrementar el ingreso per cápita en un 24 por ciento. El crecimiento del PIB per cápita de 1998/1999 fue de medio punto porcentual (0.5 por ciento).<sup>122</sup>

Aunque la desigualdad de alguna forma disminuyó entre 1989 y 1999, Guatemala tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en el mundo, compitiendo en una dudosa carrera con Sudáfrica y Brasil. La ONU estima que si la desigualdad se redujera al nivel de Costa Rica (sin ningún cambio en el tamaño relativo de las economías), los índices de pobreza descendería en 13 puntos porcentuales.<sup>123</sup>

Estos hallazgos sugieren que centrarse en el crecimiento económico, solamente, no parece tener impactos significativos en la reducción de la pobreza en Guatemala. Aunque el crecimiento económico es importante, un componente esencial de cualquier estrategia para reducir la pobreza debe contemplar políticas dirigidas hacia la reducción de los

niveles extremos de desigualdad. Esta lógica se encuentra en la base de las disposiciones sociales y económicas establecidas en los acuerdos de paz y moldearon las muy modestas metas del gasto acordadas en dichos acuerdos.

**Gasto social.** Entre 1995 y 1999, el gobierno guatemalteco rebasó las expectativas de las metas contempladas en los acuerdos de paz. El mayor incremento anual del gasto general y del social fue en 1999, un año electoral. Este aumento se financió en parte con lo obtenido de la privatización de empresas estatales (lo cual no es una fuente estable de financiamiento) y con la disminución, en términos reales, del gasto militar.

Sin embargo, estos incrementos tienen puntos de partida muy bajos —un reflejo de la trayectoria histórica de Guatemala. Por ejemplo, en educación el incremento fue del 48 por ciento, o sea de 157 a 233 quetzales por cabeza. Si alguien quisiera poner en práctica su nueva habilidad para leer por medio de la compra diaria del periódico, los 76 quetzales de incremento durarían alrededor de 6 semanas.

Se suponía que el gasto en las dependencias gubernamentales iba a ser redirigido hacia las regiones más pobres del país, pero los resultados han sido variados. El porcentaje del gasto social dirigido a la capital se redujo del 56 al 44 por ciento mientras que el destinado a las regiones con un Índice de Desarrollo Humano más bajo se incrementó de 24 a 32 por ciento. Sin embargo, en términos per

CUADRO 11: GASTOS Y METAS PARA 1999 COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Gastos de 1995	Gastos de 1999	Meta 1999
Salud y asistencia social	0.88	1.40	1.19
Educación	1.66	2.43	2.32
Seguridad pública	0.34	0.73	0.48
Sistema judicial	0.18	0.30	0.25
Ministerio Público	0.11	0.15	0.15
Defensa Nacional	0.99	0.68	0.66

Fuente: *La fuerza incluyente*, 234.



cápita el área metropolitana (con 23 por ciento de la población) siguió recibiendo mucho más que las regiones más pobres (con el 47 por ciento de la población).

También ha habido una descentralización general de los fondos a nivel municipal, aunque no queda claro si las municipalidades le están dando alta prioridad a la reducción de la pobreza. El financiamiento de los gobiernos municipales fue de 464 millones de quetzales en 1995 a 1.3 billones en 1999. Los recursos asignados a 8 fondos sociales se incrementaron de una proporción del PIB del 4 por ciento en 1996 a un poco más del 12 por ciento en 1999, con lo que posiblemente se logró una implementación más eficiente de los programas.<sup>124</sup>

Mientras que la falta de voluntad política y la mala fe parecen ser parte de las razones por las que permanecen los desequilibrios en el gasto social y en los altos niveles de pobreza y desigualdad, las debilidades institucionales también representan un factor significativo en ese sentido. En 1997, el Banco Mundial alertó sobre que los planes gubernamentales para el gasto e inversión en salud eran probablemente mayores que la capacidad del ministerio en absorberlo. En 1996, por ejemplo, el ministro de Salud subutilizó su presupuesto en un 44 por ciento, mientras que en Educación esta incapacidad de gastar los recursos asignados fue del 21 por ciento.<sup>125</sup> Cambiar la cultura organizativa y capacidad administrativa de las instituciones gubernamentales es algo muy difícil que normalmente toma mucho tiempo.

### TIERRA Y POBREZA

La falta de acceso a la tierra es la base de la pobreza rural. Desde la época colonial los indígenas fueron perdiendo las tierras que los conquistadores españoles les habían “otorgado” al aparecer acapadores más poderosos. Este proceso se aceleró, pese a la oposición organizada de los indígenas, durante el auge cafetalero de fines del siglo XIX. Además, formas coloniales de trabajo forzado fueron reemplaza-

das por otras como las leyes contra la vagancia y el endeudamiento obligatorio.<sup>126</sup>

Los gobiernos electos de la década de 1945-1954 rompieron con este patrón histórico. El presidente Juan José Arévalo reguló las rentas agrarias y auspició una legislación laboral que trajo más libertad para la organización sindical. El presidente Jacobo Árbenz decretó una reforma agraria que permitió la expropiación de grandes tierras ociosas, con compensaciones basadas en su valor establecido en base al impuesto a la propiedad. Se expropiaron cerca de 600,000 hectáreas, entre ellas más de 300,000 hectáreas de propiedades extranjeras, particularmente de la estadounidense United Fruit Company. El gobierno también dispuso de 280,000 hectáreas de grandes fincas cafetaleras que habían sido expropiadas durante la Segunda Guerra Mundial a finqueros alemanes.

Se estima que una 100,000 familias resultaron beneficiadas con esta reforma, cerca de la sexta parte de la población. Tras el derrocamiento de Árbenz auspiciado por la CIA, la reforma agraria fue revertida y tierras de las antiguas propiedades alemanas fueron privatizadas en grandes parcelas para dueños individuales.<sup>127</sup>

Este recuento ofrece un punto de partida para evaluar lo que se ha hecho desde entonces. Los patrones de propiedad de la tierra hoy en día son similares a los existentes justo antes del gobierno de Árbenz. Los programas gubernamentales actuales son comparativamente pequeños en relación a esa época.

**Estancamiento.** Un censo de tierra de 1950 anterior a la reforma agraria encontró que el 72 por ciento de la tierra en Guatemala estaba controlada por el 2 por ciento de los propietarios agrarios, mientras que el 88 por ciento de quienes poseían una parcela tenían sólo el 14 por ciento de la tierra.<sup>128</sup> Un censo de 1979 mostró que sólo el 2.5 por ciento de las fincas ocupaban el 65 por ciento de la tierra para la agricultura, mientras que en el otro extremo, el 88 por ciento de las fincas sólo tenían el

16 por ciento de esta tierra. El estudio de 1979 encontró que más de 400,000 propietarios tenían en promedio sólo 1.63 hectáreas de tierra. Otras 164,000 familias rurales no tenían ningún acceso a la tierra. La práctica de las comunidades de poseer propiedades agrarias comunales se redujo de 12.3 de la tierra cultivada en 1950 a 1.1 por ciento en 1979. Un estudio de la AID de 1982 señaló que entonces el 31 por ciento de las fincas tenían menos de 0.7 hectáreas.<sup>129</sup> El índice Gini de desigualdad en la tenencia de la tierra fue el más alto de Latinoamérica.<sup>130</sup> La escasez de tierras surtió de mano de obra barata a las grandes plantaciones, con las resultantes migraciones en masa durante las épocas de cosecha.<sup>131</sup>

No ha habido un censo integral de tierra desde 1979. Varios estudios más pequeños señalan cambios significativos, aunque también sugieren que la aguda desigualdad y escasez de tierra son peores que en 1979. Eduardo Baumeister ha resumido algunos hallazgos.<sup>132</sup> La proporción de familias rurales involucradas en la agricultura pero sin acceso directo a la tierra (ya sea como propietarios o como rentistas) se incrementó entre 1979 y 1998 del 22 al 33 por ciento respectivamente. La proporción de familias que poseían tierra declinó del 61 al 49 por ciento, y de quienes rentaban un pedazo de tierra se incrementó del 8 al 17 por ciento (Baumeister encontró diferencias importantes entre regiones). Estudios de caso indicaron que el tamaño de las tierras poseídas o rentadas por pequeños agricultores disminuyó.<sup>133</sup>

Baumeister también encontró un gran aumento en la cantidad de tierra al servicio de la agricultura desde 1979; cerca de 1.1 millones de hectáreas. Una parte de este incremento (de 36,000 a 69,000 hectáreas) se dio en pequeñas propiedades que cultivaban productos no tradicionales para la exportación: quizá unos 140,000 productores con un promedio de  $\frac{1}{2}$  hectárea por parcela, quienes posiblemente tenían mayores ingresos que los que cultivaban granos básicos. El gran aumento, sin embargo, se dio en las tierras de frontera con la selva (872,000 hec-

táreas), principalmente en El Petén, aunque la mayoría se destinan para el ganado y emplean poca gente.<sup>134</sup> Sin embargo, este incremento ofrece cierto alivio a la población rural en constante expansión a costo de una destrucción generalizada del medio ambiente.

Otra “válvula de escape” económica y social ha sido la creciente migración de guatemaltecos hacia los Estados Unidos. El cálculo anteriormente mencionado estima en 570,000 el número de estas personas. El Banco Mundial calculó que en 1998 los guatemaltecos viviendo en los Estados Unidos enviaron a sus casas 456 millones de dólares, lo que equivale a cerca del 13 por ciento de las ganancias por exportación de Guatemala o a 42 dólares per cápita. Estas significativas cifras, sin embargo, no llegan al nivel de El Salvador, líder mundial en remesas. En 1988 los salvadoreños en EEUU enviaron a su país 1.338 billones de dólares o 228 dólares per cápita.<sup>135</sup>

Sin embargo, estas válvulas de escape y la migración hacia las ciudades no parecen resolver el problema de la pobreza rural. La población viviendo en el campo se ha incrementado casi tan rápido como la población urbana (1.86 millones de aumento rural comparado con 1.936 millones de urbano), y se mantiene en un 58 por ciento del total de la población. El nivel de urbanización es relativamente bajo en Guatemala.<sup>136</sup>

Es difícil justificar que las grandes plantaciones utilizadas para cultivar los productos tradicionales de exportación o ganado han salvado a la economía nacional. El crecimiento en la producción agrícola fue muy alto entre 1965 y 1980, con un promedio del 5.1 por ciento anual.<sup>137</sup> En los años ochenta, en gran parte debido al conflicto armado, dicho crecimiento se estancó y luego se recuperó ligeramente con un 2.7 por ciento anual en la primera mitad de los años noventa, aunque fue menor que el índice de crecimiento de la población. Gran parte del aumento se debió a las pequeñas y medianas propiedades familiares de exportadores no tradicionales.<sup>138</sup>

**Los programas de tierra y los acuerdos.** La inseguridad en la tenencia de la tierra es substancial, especialmente para los indígenas. Existen varios tipos de reclamos sobre la propiedad de la tierra. Algunos refugiados retornados, por ejemplo, encontraron que otros estaban ocupando sus tierras. En los años sesenta y setenta, los regímenes militares también distribuyeron áreas del Petén y de la Franja Transversal del Norte a oficiales de alto rango. El registro de la propiedad es un verdadero desorden. Probablemente el 40 por ciento de las propiedades agrarias no están registradas. El problema ha sido particularmente grave en El Petén, donde nuevos ocupantes han nulificado los derechos de propiedad privados y gubernamentales.<sup>139</sup>

Los acuerdos de paz demandan procedimientos rápidos para resolver los conflictos de tierra. Existe considerable apoyo internacional para respaldar el registro catastral. Además, el gobierno creó una dependencia, CONTIERRA, para que mediara en las diferentes disputas agrarias. En sus inicios, ambos esfuerzos generaron grandes controversias. Algunos afirmaban que el catastro protegería los derechos de los pequeños propietarios, aunque dirigentes de organizaciones campesinas han señalado que dicho proceso más bien sellará usurpaciones pasadas. A CONTIERRA se le criticó por sus pobres recursos organizativos y por tener más capacidad para escuchar que resolver las disputas.<sup>140</sup>

Los acuerdos también demandaron el uso de las tierras estatales y ociosas para aliviar la escasez de tierra, aunque esta medida será difícil de implementar. No existen indicios claros de que el gobierno de Guatemala tenga mucha tierra apta para la agricultura. Los expertos creen que la expansión sistemática de cultivos de exportación en años recientes ha dado como resultado que las grandes plantaciones, fuera de los ranchos ganaderos, tengan poca tierra ociosa. Sin embargo, aún cuando toda la tierra ociosa en manos de grandes terratenientes se dividiera en parcelas, ésta no sería suficiente para proveer de una base económica sólida al creciente número de habitantes rurales sin o con poca tierra.

Una serie de programas para la compra de tierras han hecho poca mella en el problema general. Con anterioridad a los acuerdos de paz, un banco gubernamental de tierras compró grandes propiedades y las revendió, con financiamiento, a grupos organizados de personas con poca tierra a precios de mercado. Sin embargo, para 1992 sólo 16,000 hectáreas en 18 fincas habían sido compradas para ser distribuidas a familias en forma de microparcels con un promedio de 0.65 hectáreas cada una.<sup>141</sup>

Un programa similar para refugiados de guerra retornados adquirió entre 1992 y 1999, 34 propiedades que totalizaban 57,840 hectáreas para 4,665 familias (cerca de 43 mil refugiados regresaron de México en grupos organizados). Muchas de las propiedades carecían de infraestructura básica y no se podían poner a producir de inmediato.<sup>142</sup> Por otra parte, no se ha hecho virtualmente nada para los entre 1 y 1.5 millones de personas que se estima abandonaron las zonas de guerra para asentarse en otras regiones de Guatemala.

El Fondo de Tierras descrito en la sección de Actores Civiles ha sido más significativo. Además de la compra de tierras privadas y su venta financiada junto con las gubernamentales a grupos organizados de campesinos sin tierra, dicho Fondo recuperará terrenos ilegalmente adquiridos en El Petén y en la Franja Transversal del Norte. En sus primeros 26 meses de operación, cumplidos el 31 de marzo de 2000, el Fondo de Tierras había financiado la adquisición de 13,408 hectáreas para 2,467 familias (o 5.41 hectáreas por familia).

Sin embargo, el Fondo de Tierras ha recibido solicitudes de 531 grupos que representan unas 35,457 familias. Al promedio de entonces de procesar menos de 100 familias por mes, tomaría cerca de tres décadas para darle solución a estos requerimientos y, según se estima, la demanda de parte de grupos organizados es de entre 55,000 y 60,000 familias. Además, existen muchas más personas sin tierra que no están organizadas en ningún grupo.<sup>143</sup>

### LAS DIFICULTADES PARA RECAUDAR FONDOS

Mientras que ha habido un considerable éxito en cumplir con las metas del gasto social (que fueron relativamente modestas), el gobierno ha sido mucho menos efectivo en adoptar medidas para elevar sus ingresos. El problema se ha dado tanto por la falta de voluntad de parte de los actores políticos como por la tenaz resistencia de quienes se ven afectados por tales incrementos.

La meta en los acuerdos de paz fue elevar los ingresos impositivos de cerca del 8 al 12 por ciento del PIB para 2000. Los acuerdos no señalaron, sin embargo, las estrategias y acciones específicas que el gobierno habría de tomar para lograr dicha meta. La administración de Arzú se centró en mejorar la eficiencia de la recaudación fiscal, un problema de largo plazo y menos controversial, que en aumentar impuestos.<sup>144</sup> Sin embargo, en la comunidad internacional hubo consenso general de que una recaudación más eficiente no resolvería el problema. Un estudio del Banco Mundial señaló que: “Entre 1995 y 1998 la relación impositiva se incrementó en cerca del 1 por ciento del PIB –apenas una cuarta parte de las metas de los Acuerdos de Paz– y este incremento se debió en parte a un activo impositivo temporal”.<sup>145</sup> En 1998, el gobierno efectivamente creó la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para intentar mejorar la recaudación fiscal.

Los desafíos que enfrenta cualquier iniciativa gubernamental para aumentar los impuestos se hicieron evidentes en 1997 cuando la administración de Arzú trató de incrementar los impuestos sobre las propiedades rurales. El cambio propuesto hubiera permitido dejar atrás la absurda práctica de permitir a los dueños valorar por sí mismos el precio de sus propiedades agrarias e imponer un impuesto modesto y gradual. Como consecuencia hubo una explosión de protestas, con el FRG encabezando la oposición y organizando manifestaciones en el área rural. Arzú de inmediato retiró la

propuesta y cambió su táctica al posponer la fecha límite para que la medida se implementara para después de que dejara el cargo.

En octubre de 1998, los firmantes de los acuerdos pactaron extender la fecha límite del aumento en los impuestos del 12 por ciento hasta el año 2002 como parte de una negociación mayor sobre una serie de asuntos relacionados con los impuestos sobre gastos, administración, aplicación y deuda interna. Un año y medio después de estar negociando, con la participación de diversos grupos de la sociedad civil, se culminó con el Pacto Fiscal de mayo de 2000. Dicho pacto estableció sesenta acuerdos alrededor del incremento impositivo, la reducción de exenciones y privilegios individuales, una mejora en la recaudación y administración de los fondos, y una transparencia en el gasto y el presupuesto.

El logro del Pacto Fiscal, en muchos sentidos, reflejó los procesos que se dieron en las últimas etapas de las negociaciones de los acuerdos de paz. La participación se extendió a una serie de OSC y hubo considerable apoyo internacional (en medio de cierto escepticismo) y constante mediación informal.

El proceso dio como resultado un acuerdo complejo y multifacético. Este ejemplo de la capacidad de los guatemaltecos y de los persistentes actores internacionales para convocar a los grupos representativos para iniciar el diálogo y negociar temas, metas y acuerdos concretos durante un periodo sostenido fue un todo un logro en el proceso de democratización.

Sin embargo, los factores políticos también jugaron un papel crucial. La comisión preparatoria trabajando sobre el pacto fiscal no presentó sus propuestas sino hasta después de las elecciones de 1999, por lo que la mayoría de las negociaciones principales se dieron luego de que el nuevo gobierno tomara el poder.

Un buen análisis sobre los detalles del proceso se publicó un año después en un libro bellamente

diseñado y fotografiado, *la Guatemala Posible: la senda del pacto fiscal*, que celebraba el proceso.<sup>146</sup> El libro fue financiado por MINUGUA, organismo que jugó un papel clave en facilitar el proceso, por lo que en cierto sentido esta publicación fue tanto un análisis como una culminación del proceso. Sin embargo, como lo han demostrado los acuerdos de paz, la implementación de lo pactado es algo que muy difícilmente se puede garantizar.

Un año después del Pacto Fiscal, MINUGUA también publicó (esta vez en un folleto con un diseño un tanto modesto) un *Informe de Verificación: El Pacto Fiscal un año después*. Su hallazgo principal fue que muy poco a cambiado en ese sentido. De 60 acuerdos, dos se habían implementado, otros siete se encontraban bien encaminados y 22 habían tenido por lo menos alguna acción (entre ellos 6 que trataban el proceso presupuestario anual). Ningún progreso se había logrado en los otros 29. El estudio también encontró que de 802 casos llevados a los tribunales para obligar a cumplir con las leyes impositivas sólo tres culminaron en alguna sentencia (otros 58 terminaron en órdenes para decomisar automóviles). Las sentencias fueron luego conmutadas. Las recomendaciones del documento rebasaron la normalmente legalista, objetiva y calmada prosa de la ONU. El Informe tenía oraciones resaltadas en negro “exhortando” a las partes a ver lo “indispensable” o la “importancia trascendental” de completar el proceso.<sup>147</sup> El documento reflejó la frustración de MINUGUA que invirtió cinco años en un proceso sobre impuestos con escasos resultados.

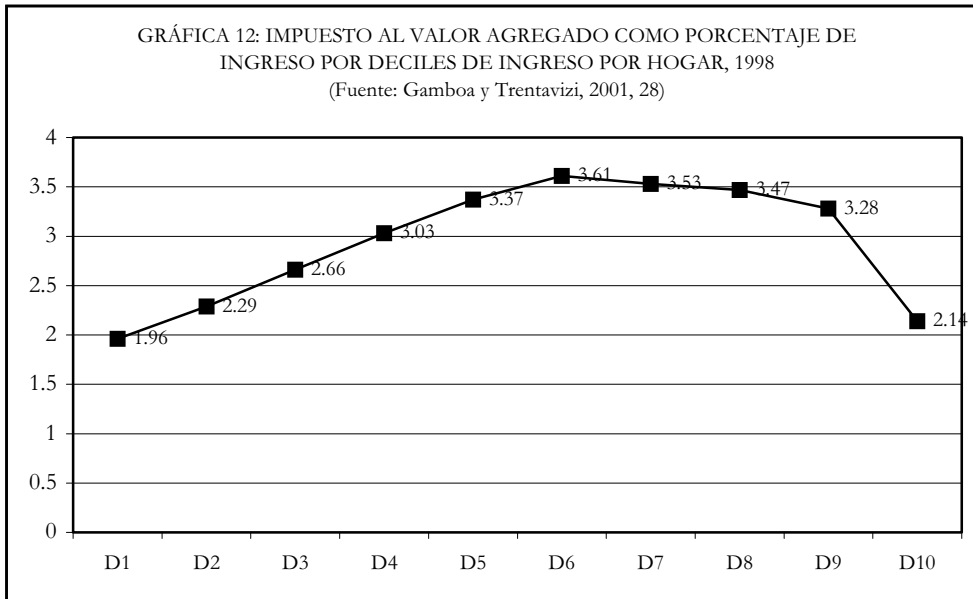
La incapacidad para implementar el pacto pone cada vez más al gobierno en una seria encrucijada fiscal. Las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales han sido muy claros en señalar que un nuevo apoyo financiero no llegará hasta que las reformas fiscales sean implementadas, mientras el gobierno se está quedando literalmente sin dinero. Por otra parte, además de este desequilibrio fiscal está lo que el Banco Mundial ha llamado “el apaleado sistema bancario”. En 2001 esto

incluía a los dos bancos quebrados (con considerable corrupción como se analizó anteriormente). El gobierno rescató a los bancos. Finalmente, los índices de crecimiento estaban decayendo. De 1997 a 1998, el PIB promedió 4.5 por ciento, pero en 1999 bajó a 3.6 por ciento. Para fines de 2000, el crecimiento del PIB para ese año se estimó que sería del 3.3 por ciento. Para mediados de 2001 (esto era antes del 11 de septiembre) la proyección fue de 3.0 por ciento.<sup>148</sup>

Esta combinación de factores puso en aprietos a Portillo. El mandatario propuso y luego el Congreso aprobó un incremento en el IVA del 10 al 12 por ciento junto con otras medidas para endurecer las penas alrededor de la evasión, las llamadas telefónicas, la importación de carros usados, y algunas transacciones financieras. La reacción del CACIF a estas medidas se describió anteriormente en el capítulo sobre los poderes tradicionales.<sup>149</sup> La oposición de izquierda al incremento del IVA se basó en el argumento, en general correcto, de que éste es un impuesto regresivo, aunque el impacto de hecho es un poco más complicado que eso. La Gráfica 12 indica que el IVA es progresivo en los primeros seis deciles, y luego se convierte en regresivo particularmente para los grupos más ricos.<sup>150</sup>

El problema que enfrenta Portillo, o cualquier gobierno guatemalteco que busca generar rápidos ingresos adicionales, es que el IVA, por mucho, se ha convertido en la principal fuente de ingreso. De 1995 hasta 1999, los impuestos se incrementaron de 7.96 a 9.85 por ciento del PIB. Durante ese tiempo, el IVA se incrementó del 2.86 al 4.62 por ciento del PIB, y representó el 93 por ciento del incremento total. Todos los demás impuestos, aparte del petróleo, disminuyeron con relación al PIB.<sup>151</sup>

Aunque el gobierno no ha cedido a las demandas de la oposición para revertir las reformas impositivas, éstas no parecen tener la capacidad para aliviar la severa crisis económica pronto. Los cálculos para el crecimiento del PIB tras el 11 de septiembre fueron del 2.2 por ciento para el año 2001. Aún antes del 11 de septiembre, las exportaciones esta-



ban por debajo de las del año anterior por cerca de 6 por ciento. Se esperaba que la producción de café iba a ser 15 por ciento menor que la de 2000. El turismo, una fuente de divisas incluso mayor que la del café, había tenido un descenso del 15 por cien-

to y tras el 11 de septiembre los hoteles reportaron un 40 por ciento de cancelaciones. Estos eventos llevaron al gobierno a disminuir el presupuesto de gastos para 2002 a los niveles de 2001.<sup>152</sup>

Entonces, el círculo vicioso parece que sigue operando.

## CONCLUSIONES

Guatemala se encuentra en una encrucijada difícil. El proceso de democratización ha debilitado al monopolio del poder político anteriormente ejercido por el ejército y la elite económica tradicional, aunque las alternativas más representativas y democráticas no se han fortalecido de forma evidente. Los partidos políticos son débiles al igual que los actores de la sociedad civil, y las instituciones gubernamentales carecen tanto de capacidad como de voluntad política necesarias para profundizar el proceso de reforma democrática a menos que el apoyo social y la presión política se incrementen.

Como consecuencia, se ha generado una creciente frustración popular, una mayor fragmentación política y una renovada polarización. Los acuerdos de paz, que ofrecen una agenda nacional negociada para consolidar la democracia y asegurar su implementación, no han sido capaces de desarrollar la amplia base de apoyo social necesaria para asegurar su implementación. En vez de ello, las agendas sectoriales y particulares compiten por alcanzar ventajas transitorias.

En este contexto de debilidad y fragmentación, existen crecientes llamados por un nuevo “diálogo nacional” para forjar un consenso más amplio sobre lo que debería de ser la sociedad guatemalteca y en formas de alcanzarlo. La noción de tal diálogo parece atractivo para salir del actual estancamiento. Sin embargo, un examen detenido sobre el debate alrededor del diálogo muestra una serie de obstáculos muy fundamentales que serán difícil de superar.

Los llamados por un nuevo diálogo nacional empezaron a ser oídos a mediados de 2001, al tiempo que los conflictos sobre las reformas fiscales iban encontrando su límite. En julio, un grupo de prominentes individuos compuesto por académicos, activistas de derechos humanos, dirigentes empresariales, intelectuales y otros activistas de la sociedad civil de distintas tendencias políticas for-

maron el *Grupo Barómetro*, e hicieron un llamado al gobierno para que dialogara sobre la política económica, fortaleciera el liderazgo y carácter democrático de las instituciones gubernamentales y desterrara la corrupción. Los miembros de *Barómetro* participaron a título individual y no como representantes de sus organizaciones.

Casi al mismo tiempo, monseñor Rodolfo Quezada Toruño, recientemente nombrado arzobispo de Guatemala, inició un proceso de consultas con alrededor de cincuenta dirigentes de la sociedad civil para explorar si existía la voluntad o la posibilidad de algún tipo de diálogo nacional.

Ambos esfuerzos para abrir un debate acerca de la necesidad de un diálogo nacional reconocieron que eran necesarias tres condiciones para que dicho diálogo tuviera algún éxito:

- debe de existir un acuerdo sobre la agenda del diálogo y éste no debe ser ni muy reducido que no tenga apoyo amplio ni muy grande que no sea posible alcanzar acuerdos;
- debe de haber acuerdo acerca de quién participa en el diálogo, y la participación debe ser lo suficientemente amplia para darle legitimidad a los acuerdos y suficientemente reducida para permitir el diálogo y encontrar solución en los puntos enfrentados;
- debe de haber acuerdo acerca de quién mediará en el diálogo, y el mediador debe contar con la confianza de quienes se encuentren involucrados y la habilidad para ayudar a resolver las disputas.

En el debate público de julio y agosto parecía haber consenso de que Monseñor Quezada Toruño debía de ser el mediador. Los principales diarios con lazos cercanos a las grandes empresas alabaron su anterior proceso consultivo (al mismo tiempo que lo recordaron en términos muy parciales) y publicaron comentarios favorables en ese sentido de parte de ciudadanos prominentes. Asimismo, tanto Portillo como los dirigentes de *Barómetro* tam-

bién manifestaron de forma privada su apoyo a esta posibilidad.

El apoyo fue tanto personal como institucional. La iglesia católica fue severamente debilitada por la guerra. El catolicismo ya no es hegemónico, pues se estima que cerca del 40 por ciento de la población se ha pasado a otras iglesias. La iglesia también es menos centralizada que antes y cuenta con dos arzobispos, una Conferencia Episcopal para la toma de decisiones y diócesis que son cada vez más independientes. Sin embargo, el organismo eclesial sigue siendo una importante fuerza institucional y puede jugar un papel fundamental en ayudar a limar las diferencias entre sectores y construir un apoyo popular para cualquiera de los acuerdos. Monseñor Quezada, a sus 69 años, es un experimentado administrador y un mediador capaz de navegar por las agitadas aguas nacionales y eclesiales. En los primeros momentos de las negociaciones de paz fue un mediador clave.

Lo que quedó menos claro es sobre qué tanto consenso había sobre las otras condiciones. La idea detrás de *Barómetro* era que un grupo de individuos medianamente representativo sería más manejable y le sería más fácil forjar acuerdos que si hubiera una estructura basada en organizaciones formales o en la representación sectorial. Portillo estuvo de acuerdo en encontrarse con representantes del grupo, el cual le sugirió que Ríos Montt y el vicepresidente Reyes también deberían de participar para asegurar de que cualquier acuerdo iba a reflejar al gobierno por entero y no sólo a una parte del Ejecutivo. Portillo dijo que sí.

Cuando se llevó a cabo el encuentro, Ríos Montt no apareció y Reyes procedió a darles lecciones acerca de lo poco representativos que ellos eran y que el gobierno no necesitaba tener un diálogo con un grupo de individuos.<sup>153</sup> Quedó claro que la estrategia de *Barómetro* para resolver el problema de la participación no iba a funcionar.

En respuesta a las críticas de Reyes, se formó un nuevo grupo para presionar por el diálogo nacional, el *Foro* Guatemala. Contrariamente a *Barómetro*,

el nuevo organismo tiene un carácter representativo. Los participantes representan formalmente a sus organizaciones, aunque el Foro contiene básicamente los mismos sectores y grupos existentes en *Barómetro*. El CACIF es uno de los participantes y los moderadores del Foro son los rectores de las universidades. Portillo acordó en noviembre establecer un diálogo formal con el Foro y nombró a Edgar Gutiérrez para organizarlo y encabezar al equipo de gobierno. En diciembre, Gutiérrez anunció que el diálogo empezaría la segunda semana de enero y se centraría en tres temas: la reactivación económica y el combate a la pobreza; la transparencia y la lucha en contra de la corrupción; y el fortalecimiento de la democracia.

Aunque han habido progresos importantes alrededor del inicio de un proceso formal de diálogo nacional, no parece que las condiciones esenciales para que se desarrolle se hayan alcanzado. Por ejemplo, en noviembre Ríos Montt anunció que cualquier acuerdo alcanzado durante tal diálogo no iría al Congreso. El CACIF y el Foro han continuado demandando una reversión de las reformas fiscales como una precondition para participar en cualquier diálogo, y el gobierno no ha estado de acuerdo. Tampoco queda claro de que el Foro será capaz de hablar con una voz. Las evidencias hasta el presente sugieren que posiblemente habrán muchas voces diferentes y divergentes. Los temas anunciados para el diálogo son muy amplios y el reto será tratar de acordar una agenda mucho más detallada y específica.

La esperanza depositada en el nuevo diálogo nacional es que ayudará a forjar un consenso multisectorial sobre políticas específicas para profundizar la democratización y reducir la exclusión social (tal y como sucedió con las negociaciones de paz y las del pacto fiscal). Sin embargo, el riesgo de un nuevo diálogo nacional es que, como en el pasado, no habrá la voluntad política o la capacidad para implementar los acuerdos que de allí surjan. También existe la posibilidad de que algunos participantes usarán la mera existencia del diálogo como



una razón para congelar cualquier paso dirigido a implementar las medidas de los acuerdos de paz o del pacto fiscal hasta que se hayan alcanzado nuevos acuerdos. Conviene recordar que las negociaciones para el pacto fiscal ¡tardaron más de año y medio!

Entonces, un nuevo proceso de diálogo nacional puede que rompa la creciente parálisis del sistema político de Guatemala, aunque también puede reforzarla. Lo que ocurra dependerá en mucho de la buena voluntad de quienes participen, aunque en los últimos años esta buena voluntad ha sido escasa.

En ausencia de buena voluntad, pareciera que Guatemala pudiera estar dirigiéndose hacia un periodo de creciente confrontación y movilización social de parte de los nuevos “frentes” multisectoriales que trabajan fuera del esquema electoral. Como se describiera en el capítulo sobre los actores sociales, existe una creciente sensación en algunos sectores de la sociedad civil de que el cabildeo político con alcances limitados no será suficiente para avanzar en los intereses sectoriales. Al mismo tiempo, existe un creciente reconocimiento sobre la debilidad política de la mayoría de los actores sociales y sobre la necesidad de hacer alianzas con otros grupos para generar suficiente fuerza para lograr sus demandas. También hay una creciente percepción entre el abanico más o menos divergente de actores no gubernamentales (incluido el sector privado) de que el gobierno actual o no quiere o no puede negociar ni implementar los acuerdos en sus políticas.

Puede que también ya sea muy tarde para evitar un escenario de creciente conflicto social y es importante ubicar claramente los factores clave operando en esa dirección. Primero, el sistema político ha sido incapaz de otorgar mecanismos institucionales efectivos a los ciudadanos para participar en la elaboración de sus políticas. El sistema de partidos es inestable y voluble. Los ciudadanos no saben que es lo que están obteniendo con sus votos y el sistema de partidos no provee canales efectivos para equilibrar los divergentes o enfrentados inte-

reses. La intrincada red de intereses políticos y personales compitiendo entre sí en el gobierno actual ha producido una parálisis en sus políticas en vez de compromisos negociados.

Segundo, los sucesivos gobiernos han simplemente fracasado en cuanto proporcionar cambios efectivos en términos de empleos y otros pasos para reducir la pobreza y la desigualdad. Esto es debido a que se han combinado: mala suerte (cambios en la economía mundial y regional que han impactado negativamente en Guatemala), mala fe (particularmente el rechazo de la élite económica tradicional de cumplir con sus compromisos hechos en los acuerdos de paz), poca capacidad (instituciones débiles incapaces de diseñar políticas y otorgar servicios), y una difícil historia (la severidad de la exclusión social y económica en Guatemala fue tan grande que aunque existan incrementos significativos en el gasto social, éstos tienen relativamente poco impacto en el corto plazo).

Un tercer factor, menos tangible, es el legado cultural de una historia de exclusión y represión. No existe tradición de resolver conflictos por medio de una negociación y luego implementar lo pactado. Hay poca identificación con cualquier interés nacional que trascienda los intereses sectoriales o personales. Además, existe poca confianza en la buena voluntad o buena fe de los otros, y ajustar cuentas es con frecuencia más importante que avanzar en el proceso.

No hay una “solución rápida” a estos problemas. Existen, sin embargo, algunas prioridades estratégicas que deberían guiar los esfuerzos de largo plazo para resolverlas. El diálogo multisectorial y la negociación deben de ser alentados, y los acuerdos alcanzados en estos procesos implementados de inmediato. El desarrollo de liderazgo y el fortalecimiento de la capacidad institucional es algo muy necesario para todos los sectores, aunque promover los valores (y prácticas) democráticos junto a una tolerancia hacia la diversidad deben de ser componentes esenciales de cualquier programa de asistencia técnica dirigido a solucionar estas necesida-

des. El proceso de reforma institucional que empezó bajo los acuerdos de paz no sólo debe continuar sino acelerarse, y se debe prestar mayor atención a la protección de estas reformas de la influencia sectorial o personal. El fortalecimiento de las instituciones estatales por un lado y de la sociedad civil por el otro no se debe percibir como diferentes estrategias en competencia ya que ambas son esenciales. La separación de poderes es menos importante para el fortalecimiento de la democracia guatemalteca que el desarrollo de controles más efectivos y el balance entre los poderes de Estado. Además, trabajar sobre estos desequilibrios requiere de estrategias de toda la sociedad y no sólo del gobierno. Sin embargo, la impunidad prevaleciente de las “fuerzas ocultas” y los “poderes paralelos” erosiona todas estas prioridades.

Finalmente, es importante evitar centrarse mucho en los problemas del momento para no perder la dimensión del proceso histórico. Desde cierta perspectiva, las debilidades institucionales y la fragmentación política que caracteriza a la política guatemalteca hoy en día es el resultado esperado de cerca de cincuenta años de exclusión y represión. Desde otro punto de vista, las mismas características señalan una nivelación parcial de los desequilibrios extremos de poder que dominaron durante el periodo de las dictaduras militares. El reto será saber aprovechar los poderes más equilibrados para alcanzar consensos con suficiente fuerza para garantizar su rápida implementación.

## NOTAS

- 1 Para población ver Banco Mundial, *Informe de Desarrollo Mundial 1980*, Cuadro 1. *Guatemala: Memoria del Silencio: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico y Recomendaciones* (en adelante la CEH), 1999.
- 2 Para una descripción detallada de los acuerdos de paz y los retos para su implementación, ver Jack Spence, David R. Dye, Paula Worby, Carmen Rosa de Leon-Escribano, George Vickers y Mike Lanchin, *Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*, Hemisphere Initiatives, Cambridge, MA, agosto de 1998.
- 3 Para una discusión más completa de las reacciones de la sociedad civil, ver *Promise and Reality...*, op. cit.
- 4 *Vox Latina*, Friedrich Ebert Foundation, abril de 2001.
- 5 Grupos conservadores de la oposición retardaron el proceso con apelaciones judiciales, así que la fecha para la votación se estableció solamente unas semanas antes de que se llevara a cabo. Educar a los votantes fue, entonces, una tarea formidable. Los votantes en el mayoritariamente indígena altiplano occidental aprobaron las reformas indígenas. Ver Cynthia Arnson (ed.), *The Popular Referendum (Consulta Popular) and the Future of the Peace Process in Guatemala*, Cuaderno de Trabajo No. 241, Woodrow Wilson Center Latin American Program, Washington DC 1999; Susanne Jonas, *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*, Westview Press, Boulder and London 2000, capítulo 8; Víctor Ferrigno, "La nación a debate: constitución y derechos indígenas" en *Jueces para la Democracia, Libro blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*, San José de Costa Rica 2000, 261-302.
- 6 Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo: Más Allá de la Economía: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2000* (en adelante *BID 2000*), 2000, 205-212.
- 7 En las páginas 185 y 186 del *BID 2000* las encuestas del Latinobarómetro muestran que Guatemala, entre 17 países latinoamericanos, tenía el tercer lugar en preferencia (cerca del 27 por ciento) por la autocracia y una deseo relativamente bajo por la democracia. Para un análisis de los diferentes significados de las preferencias por una "mano dura" y su creciente número en Guatemala, ver Development Associate, Inc., University of Pittsburgh y Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), *La Cultura Democrática de los Guatemaltecos*, (Cuarto Estudio, 1999), (en adelante *ASIES 2000*), Guatemala 2000, 114-120.
- 8 *Prensa Libre*, 13 de noviembre de 2000. La encuesta fue conducida por CID-Gallup.
- 9 Ver, por ejemplo, la discusión sobre el caso "Mincho" en *Promise and Reality...*, op. cit., 59-62.
- 10 El diario *Siglo Veintiuno*, en particular, publicó una larga serie de artículos de investigación en julio de 2001, que detallaba la compleja red financiera de Alvarado MacDonald y examinaba los lazos entre las dependencias y entidades estatales que formaban parte de dicha red.
- 11 Ver "Ingeniero de infortunios y presidentes", *Siglo Veintiuno*, 2 de julio de 2001. También "Las Chamuscas del poder", *Siglo Veintiuno*, 6 de julio de 2001.
- 12 De los 488 millones de quetzales en préstamos de Promobanco, por ejemplo, los auditores concluyeron que 448 millones serían "difíciles de recuperar." De los 509 millones de quetzales en préstamos de Bancomet, los auditores concluyeron que 376 millones "no eran recuperables", 64 millones eran "dudosamente" recuperables y sólo 69 millones "posiblemente" recuperables. *Siglo Veintiuno*, 10 de julio de 2001. El mismo artículo informó que de los 580 millones de quetzales en préstamos de Fimesa, 99.3 por ciento se habían dirigido a negocios asociados con Alvarado MacDonald.
- 13 *Prensa Libre*, 16 de septiembre de 1996.
- 14 La información aquí presentada sobre el testimonio de Ortiz fue tomada de una declaración jurada que éste dio a los fiscales en mayo de 1999. HI tiene una copia de tal declaración. Parte de esa información también apareció en los medios de comunicación de Guatemala. Ver, por ejemplo, "Otorgan libertad a Alfredo Moreno" en *Prensa Libre*, 12 de diciembre de 2001.
- 15 Declaración jurada de otro funcionario de aduanas, 26 de mayo de 1999. HI tiene una copia de tal declaración.
- 16 Otros miembros clave de la red militar, según Ortiz, eran el general Roberto Eduardo Letona Hora (también ex jefe del Estado Mayor del Ejército), coronel José Luis Fernández Ligorria (igualmente ex jefe del Estado Mayor del Ejército), coronel Giovanni Valerio Cárdenas, coronel Hugo Francisco Morán Carranza, coronel Rolando Augusto Díaz Barrios, coronel Mario Roberto García Catalán (implicado en el asesinato de Michael Devine), mayor Luis Alvarado Batres y el capitán Romeo Guevara Reyes. Los últimos cuatro, junto con Ortega Menaldo, fueron destituidos por su involucramiento en el caso Moreno.
- 17 Declaración de Ortiz, op. cit.
- 18 Ver, por ejemplo, la fotografía de Portillo y Moreno juntos en un partido de fútbol en el estadio de La Pedrera dos días después de la derrota electoral de 1996 publicada en *El Periódico*, 15 de noviembre de 2001. Moreno y Portillo también visitaron juntos Disney World.
- 19 Para una discusión completa del contexto de los casos en El Salvador y sobre el trabajo de la ONU en ese sentido ver: Jack Spence y George Vickers, *A Negotiated Revolution? A Two Year Progress Report on the Salvadoran Peace Accords*, Hemisphere Initiatives, 1994. También ver Jack Spence, George Vickers y David Dye, *The Salvadoran Peace Accords and Democratization: A Three Year Progress Report and Recommendations*, Hemisphere Initiatives, 1995.

20 *Promise And Reality*, op. cit.

21 Para un análisis detallado del papel de los militares en el gobierno y luego en moldear la transición a la democracia, ver Jennifer Schirmer, *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*, University of Pennsylvania Press, 1998.

22 *Crónica*, “Purga en el ejército”, 6 de febrero de 1996. La purga se dirigió a eliminar la resistencia en las negociaciones alrededor del acuerdo sobre el poder civil, tal como lo confirmó Balconi al señalar que los cambios eran “una reestructuración que tiene mucho que ver con lo que se está discutiendo en la mesa de negociaciones...” Ver entrevista con Balconi, “El ejército está en sintonía con Álvaro Arzú,” *Crónica*, 26 de enero de 1996.

23 También ha escrito un excelente análisis sobre los militares guatemaltecos desde la transición a los gobiernos civiles. Ver Bernardo Arévalo de León, *Transición Democrática y Reversión Militar en Guatemala: limitaciones y retos de un proceso inconcluso*, FLACSO, 2001.

24 J. Fernando Valdez y Mayra Palencia Prado, *Los Dominios del Poder: La Encrucijada Tributaria*, FLACSO, 1998.

25 Para un punto de vista diferente que analiza de forma positiva el papel de las elites empresariales en la transición hacia la democracia, ver Rachel M. McCleary, *Dictating Democracy: Guatemala and the End of Violent Revolution*, University Press of Florida, 1999. Su versión sobre el Serranazo es muy sólida.

26 Para una descripción del papel del CACIF y de sus posición durante las negociaciones de paz, ver *Promise And Reality*, op. cit., 46-56.

27 Las organizaciones civiles no lucrativas deben de tener un consejo de socios o directores, así como un director ejecutivo. Sólo unas cuantas organizaciones tienen de hecho un consejo operativo, así que los directores ejecutivos manejan las organizaciones con poca o ninguna supervisión.

28 Pablo Ceto, un indígena ixil y uno de los dos mayas en la dirección de la URNG, fue electo como diputado como parte de la planilla de la ANN. El dirigente maya jugó un papel clave en el establecimiento de COPMAGUA y dirigió mucha de las decisiones tomadas tras bambalinas. Su papel en el Congreso lo absorbió mucho, por lo que tuvo que dejar atrás tanto a FUNDAMAYA, la organización que fundó tras los acuerdos de paz, como su estrecha relación con COPMAGUA. Edgar Palma Lau, miembro de la directiva de la ORPA y de la URNG, encabezó la estatal CONTIERRA, una oficina para la resolución de conflictos sobre disputas de tierra.

29 Manfredo Marroquín, director de Acción Ciudadana, una organización financiada por la AID que monitorea al Congreso y trabaja en asuntos de transparencia y participación civil. AC es considerada como una de las OSC más modernas, y está encabezada por una generación más joven que no participó en la guerra. La Federación Luterana Mundial auspició el coloquio y publicará el diálogo como parte de una serie de debates sobre sociedad civil en Centroamérica.

30 El término “Movimiento Maya” se usa en el sentido que le dan los mismos activistas mayas en Guatemala.

31 Para una visión general ver *Las Organizaciones Mayas a finales de 1996*, Guatemala, FLACSO mimeo, 1996, y Víctor Gálvez Borrel y Alberto Esquit Choy, *El Movimiento Maya y las Organizaciones Mayas*, Asociación Danesa de Cooperación Internacional, Borrador, Centroamérica 1997. Para un análisis de los intelectuales del movimiento maya ver Kay B. Warren, *Indigenous Movements and Their Critics: Pan-Maya Activism in Guatemala*, Princeton University Press, 1998. También a Richard Wilson, *Maya Resurgence in Guatemala: Q'eqchi' Experiences*, University of Oklahoma Press, 1995.

32 Los Comités Cívicos pueden participar solamente en las elecciones para gobiernos municipales y dejan de existir legalmente tras cada contienda electoral. Sólo los partidos con cobertura nacional pueden participar con candidatos para el Congreso. El movimiento maya y muchos otros actores de la sociedad civil señalan que si los comités cívicos tuvieran un mandato más amplio pudieran mejorar la calidad de la participación política y la representación regional y étnica.

33 La Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOG), también está encabezada por cuadros de organizaciones bajo influencia de cada uno de los organismos integrantes de la URNG.

34 El Consejo Nacional de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CONIC), se origina de una fractura del Comité de Unidad Campesina (CUC) a principios de los noventa, generada precisamente en relación a la autonomía política y prioridades acordadas para las demandas culturales mayas.

35 Estas Comisiones Nacionales Permanentes no son las mismas que las Comisiones establecidas por los acuerdos de paz. COPMAGUA estableció 8 CNP (3 más que las comisiones en el AIDPI) para canalizar la participación indígena en la implementación. Los temas de las CNP eran: Educación, Tierra, Participación, Espiritualidad y Sitios Sagrados, Reconocimiento Oficial de los Idiomas Mayas, Mujeres Indígenas, Derecho Consuetudinario, y Reforma Constitucional.

36 El Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), fundado en 1990, se constituyó con organizaciones desarrollistas y culturalistas.

37 Alfredo Tay Coyoy fue ministro de Educación durante la administración de Ramiro de León Carpio, 1993-1995.

38 Sobre el derrocamiento de la CIA ver Richard Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, University of Texas Press, 1982; Stephen Schlesinger and Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala*, Doubleday 1982 (republished by Harvard University Press in 1999); Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton University Press, 1991. Sobre la transición de finales de los años ochenta ver Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power*, Westview Press 1991; Robert Trudeau, *Guatemalan Politics: The Popular Struggle for Democracy*, Lynne Rienner, 1993; Jim Handy, *Gift of the Devil*, South End Press, 1984; Inforpress, *Guatemala 1986: The Year of Promises*, Guatemala City, enero de 1987.

- 39 Ver los datos de la encuesta en René Poitevin y Rodolfo Cerdas, “En Busca de un Camino: Gobernabilidad Democrática y Reforma del Estado” en IDEA, *Democracia en Guatemala: La Misión de un Pueblo Entero*, (en adelante IDEA 1998) Estocolmo, 1998, 61-63 (cuarenta por ciento opinó que las elecciones eran fraudulentas mientras que un 30 por ciento pensaba que eran limpias).
- 40 Ibid., 64-71.
- 41 ASIES 2000, op. cit., 31-54.
- 42 La fuente fundamental es Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995. Sus estudios de caso no incluyen transiciones en el contexto de guerra y postguerra.
- 43 Ibid., 8-21.
- 44 En 1995 los comités cívicos ganaron en 22 municipalidades y quedaron en segundo lugar en otras 32. Pequeños partidos políticos (que no fueron nombrados específicamente en el texto) ganaron en 38 municipalidades ese año y 17 en 1999. Los datos son del TSE y del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, 2000 (en adelante *la fuerza incluyente*) 184.
- 45 ASIES 2000, op. cit., 32.
- 46 Quince de los 23 distritos tienen tres o menos curules. Los partidos políticos pequeños no ganan mucho aquí. En departamentos más grandes el método de proporcionar las curules entre los partidos, aunque más o menos proporcional, tiende a favorecer al partido político mayor y dejar fuera a los pequeños. Comparar el método de Guatemala con el de El Salvador para ver la diferencia.
- 47 De los cuatro paquetes de reformas, los márgenes de derrota fueron de 39,000 votos (53-47 por ciento en la Pregunta 1 con relación a la definición de la nación y de los pueblos indígenas) a 107,000 (58-42 por ciento en la Pregunta 2, relacionada al Congreso). Ver el análisis de la votación de Dinorah Azpuru en Arnson, op. cit.
- 48 El libro publicado en febrero de 2001 por el TSE, PNUD y el Institute for Democracy and Electoral Assistance es de lectura obligada.
- 49 Ibid., 58.
- 50 Fabrice Lehoucq y David L. Wall, *Institutional or Sociological? Explaining Voter Turnout Rates in New Democracies*, 24 de abril de 2001, documento inédito (contactar a David Wall en: [dwall@stcloudstate.edu](mailto:dwall@stcloudstate.edu)); Boneo y Torres-Rivas, op. cit., 136-139.
- 51 Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), editor de los cuatro estudios: *Diagnóstico y plan de desarrollo del municipio de Santa Cruz del Quiché*, de *San Gaspar Ixcbil*, de *Jacaltenango* y de *Santa Eulalia*, 1995. En Jacaltenango, el estudio estimó que un 40 por ciento de la población se moviliza durante la época de cosecha.
- 52 Boneo y Torres-Rivas, op. cit., 181 e IDEA, 1998, op. cit., 33, 61-73.
- 53 Ibid., 92-97.
- 54 El hipotético “Partido de Nulos y en Blanco” hubiera reducido la bancada de la ANN (DIA-URNG) de 9 a 5, y eliminado las dos curules de los democristianos y una más de las dos obtenidas por partidos muy pequeños.
- 55 ASIES 2000, op. cit., 18,32, 40-47.
- 56 ASIES 2000, 25-40, 116; Mitchell A. Seligson y Joel M. Jutkowitz, *Guatemalan Values and the Prospects for Democratic Development*, Development Associates, Inc., marzo de 1994, 58. Sin embargo, en 1993 los que combinaban lo opuesto –poco apoyo al sistema y poca tolerancia política– se encontraban en porcentajes notablemente más altos en relación con otros países centroamericanos y 7 veces más que en Costa Rica.
- 57 BID 2000, op. cit., 186-187.
- 58 Para un análisis detallado del aparato legal del Estado contrainsurgente ver Alberto Binder et al., “Informe sobre la participación del sistema judicial en la violación de los derechos fundamentales durante el enfrentamiento armado”, borrador preparado para la CEH.
- 59 Informe CEH, op. cit.
- 60 Las reformas han sido promovidas por elementos domésticos y por donantes internacionales como la AID, el BID, el Banco Mundial y el PNUD. Ver Hugh Byrne, “Trials and Tribulations of Justice Reform in Guatemala”, ponencia presentada en la conferencia del Latin American Studies Association (LASA), marzo de 2000, 7-9 y WOLA, *La reforma judicial en Guatemala, 1997-1998: Una guía básica sobre los problemas, procesos y actores*, Guatemala, mayo de 1998, 28-38.
- 61 En abril de 1998, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU dejó a Guatemala fuera de la lista de países violadores sistemáticos de derechos humanos.
- 62 Un estudio del PNUD encontró que el nivel de secuestros de 1997 se aproximó al de Colombia: cerca de 17 por 100,000 habitantes; PNUD Proyecto Regional de Justicia, *Acceso a la justicia en Centroamérica: seguridad jurídica e inversión*, 2da edición, San José de Costa Rica 2001, 45.
- 63 Charles T. Call, *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity*, Central America 2020 Working Paper No.8, Hamburgo 2000, 9.
- 64 BID 2000, 14-15. Sólo Panamá y Uruguay tuvieron menos de 30 por ciento de personas diciendo que sus familiares habían sido víctimas del crimen. El Salvador quedó en segundo lugar con 46 por ciento. Otros estudios con preguntas más precisas han encontrado resultados más bajos. Una encuesta de 1999 de Borge y Asociados encontró resultados de 42 por ciento en las áreas urbanas y 27 por ciento en las rurales. Para un mayor análisis ver ASIES 2000, 86-89. Latinoamérica tenía en los años noventa, por mucho, los índices de homicidio más altos en relación con otras seis regiones mundiales.
- 65 Call, op. cit., 9.
- 66 Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia, *Una nueva justicia para la paz: Informe Final*, Guatemala 1998.
- 67 Sobre la debilidad de los fiscales públicos ver Luis Pásara, Manuel Garrido, Antonio Maldonado y Karin Wagner, *Funcio-*

namiento del Sistema de Justicia en Guatemala: un análisis de comportamientos institucionales, MINUGUA, Guatemala 2000.

68 PNUD, *Guatemala: Informe del Desarrollo Humano 2000*, 109.

69 *Prensa Libre*, 5 de enero de 2001.

70 MINUGUA, *Noveno Informe de Derechos Humanos de la Misión de Verificación de la ONU en Guatemala, del 1 de abril de 1998 al 31 de diciembre de 1998*, 10 de marzo de 1999, 3.

71 La AID tiene un proyecto más amplio para capacitar a dirigentes mayas. Para una discusión detallada desde el punto de vista de la AID ver Steven E. Hendrix, "Guatemalan Justice Centers': The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process, and Access to Justice", *American University International Law Review*, 2000, v.15, no.4, 813-868.

72 La propuesta original insistió en que los "mecanismos alternativos" para la resolución de conflictos indígenas no debían violar las garantías constitucionales o internacionales sobre derechos humanos y propuso que todos los reglamentos constitucionales debían de ser validados por un juez. Ver Luis Ramírez, Justo Solórzano y Mario Caxaj, *Informe. Tribunales Comunitarios*, borrador, INECIP, 1999.

73 En 1998 se establecieron cinco juzgados comunitarios piloto en cinco departamentos con tres "jueces de paz" cada uno —dos personas de la comunidad y el juez de paz local. Los procedimientos tenían que ser de acuerdo con el CPP. En la práctica, sin embargo, éstos procesaban todo tipo de casos, incluyendo conflictos familiares, los que no se encontraban dentro de su jurisprudencia. Ver Luis Ramírez, Justo Solórzano y Mario Caxaj, *Informe: Tribunales Comunitarios*, borrador, INECIP, 1999; Jorge Murga Armas, *Análisis del funcionamiento de los Juzgados de Paz Comunitarios. Reformas al Código Procesal Penal*, borrador, PNUD, Guatemala 1999.

74 *Central America Report*, 4 de febrero de 2000.

75 *Prensa Libre*, 26 de agosto de 2001.

76 En 2000 habían sólo 91 defensores públicos con empleo permanentemente, más un grupo de 78 abogados defensores en la capital y 25 en ocho departamentos. MINUGUA, *Suplemento al décimo informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala: Funcionamiento del sistema de justicia*, enero de 2000, 10. Ver Luis Pásara, et. al., op. cit., y Aylín Ordóñez, "Investigación sobre el acceso a la justicia en la República de Guatemala" en BID-IIDH, *Acceso a la justicia y equidad: Estudio en siete países de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica 2000.

77 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobada por el Congreso guatemalteco en 1995, reconoce el derecho de los pueblos indígenas al uso del derecho consuetudinario.

78 Hendrix, Guatemala "Justice Centers," op. cit., 837.

79 El MP reaccionó sólo tras una considerable presión pública. Las deficiencias del MP han sido señaladas repetidamente por MINUGUA y el Procurador de Derechos Humanos (PDH). Éste último manifestó que "el progreso en casos criminales es más lento y más tardado cada día, y se encuentra

entrampado en una red de corrupción." MINUGUA, *Suplemento al décimo informe...*, op. cit; Informe del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) citado en ASIES, *Informe combinado sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala durante 1999*, en <http://www.asies.org.gt/informe-combinado.htm>

80 *Central America Report*, 17 de agosto de 2001.

81 *Central America Report*, 17 de agosto de 2001; *Prensa Libre* 22 de agosto de 2001.

82 *Central America Report*, 17 de agosto de 2001.

83 Fundación Myrna Mack, *Hechos que afectan la independencia judicial y administración de justicia en Guatemala: amenazas, intimidaciones y atentados contra jueces, fiscales y abogados*, FMM, agosto de 1999, Guatemala.

84 *Ibid.* Las compañías de seguro establecieron cláusulas que anulan las compensaciones en el caso de muerte por arma de fuego.

85 Pese a los esfuerzos de los reformadores penales a principios de los años noventa, hasta la fecha no se ha aprobado ningún nuevo Código Penitenciario.

86 PNUD Proyecto Regional de Justicia, *Acceso a la justicia en Centroamérica: población privada de libertad*, San José de Costa Rica 2000, 87.

87 *El Periódico*, 19 de junio de 2001.

88 *Central America Report*, 31 de agosto 2001.

89 La existencia de estructuras de investigación paralelas al proceso judicial oficial salieron a luz durante la administración de Arzú cuando los familiares de víctimas de secuestro, frustrados por la incapacidad de la policía y del sistema de justicia criminal para garantizar la liberación de las víctimas recurrieron a la inteligencia militar, dejando al descubierto una red manejada desde la Presidencia que coordinaba operaciones entre el Ministerio Público y el Estado Mayor Presidencial (EMP). Ver declaraciones de Hugo Ordóñez Porta en "Secuestro y asesinato de Ordóñez Porta", *Prensa Libre*, 13 de agosto de 2000.

90 Al comentar sobre el caso Mack, el Lawyers Committee for Human Rights (Comité de Abogados de Derechos Humanos) señaló que "tomó cuatro años lograr una orden para que los tribunales investigaran el posible involucramiento de los acusados; otros quince meses adicionales para iniciar el juicio; dos años para determinar qué código procesal debía de ser aplicado; y más de un año para resolver dos peticiones de amnistía idénticas pero separadas...las que, contra toda lógica, se les permitió a los acusados interponer." Lawyers Committee for Human Rights, *Advocacy Alert. Update/Guatemala*, octubre de 1999. [www.lchr.org/121/mack1099.htm](http://www.lchr.org/121/mack1099.htm)

91 *Prensa Libre*, "Laberinto de la impunidad" 13 de agosto 2000.

92 El fiscal Otto Ardón luego ocupó un puesto en el Ministerio de la Defensa. *Prensa Libre*, 13 de agosto de 2000.

93 ASIES, *La cultura democrática de los guatemaltecos*, Guatemala 1997. Un estudio de 1997 del PNUD encontró que el 50 por ciento de la población no tenía confianza en el sistema judicial

- y un 60 por ciento no lo tenía en la policía, niveles encontrados en otras partes de Centroamérica. Ver PNUD, Proyecto Regional de Justicia, *Acceso a la justicia en Centroamérica: seguridad jurídica e inversión*, 2da edición, San José de Costa Rica 2001, 44. Los datos de 1998 se encuentran en Luis Pásara, “La justicia en Guatemala”, *Diálogo*, FLACSO, No.3 (2) 1998, p.4; ASIES, ‘La cultura democrática de los guatemaltecos’ citado en PNUD, *Guatemala: Informe del Desarrollo Humano 2000*, 112.
- 94 Human Rights Watch, *World Report 2001: Guatemala*, 4.
- 95 Amnesty International, *Guatemala Informe Anual 2001*, 4.
- 96 Informe del Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados, Param Kumaraswamy, marzo de 2000, citado en Human Rights Watch, *World Report 2001: Guatemala*, en [www.hrw.org/wr2k1/americas/guatemala.html](http://www.hrw.org/wr2k1/americas/guatemala.html).
- 97 *Prensa Libre*, 17 de junio de 2001; MINUGUA, *Noveno Informe de Derechos Humanos de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala*, Guatemala 1999.
- 98 Para junio de 2001 la PNC había realizado 18,314 operativos; *Sexto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Guatemala, junio de 2001. En [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).
- 99 Este estudio incluye una útil comparación estadística interregional de homicidios. Ver Carlos Mendoza, “Collective violence: an answer to the absence of justice and security in Guatemala”, borrador, Stanford University, abril de 2001.
- 100 MINUGUA, ‘*Los linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana*’, diciembre de 2000. En [www.minugua.guate.net](http://www.minugua.guate.net).
- 101 *Prensa Libre*, 1 de abril de 2001.
- 102 Para una visión más detallada ver Marta Gutiérrez y Paul Kobrak, *Los linchamientos: posconflicto y violencia colectiva en Huehuetenango, Guatemala*, Centro de Estudios y Desarrollo de la Frontera Occidental de Guatemala (CEDFOG), Huehuetenango, 2001.
- 103 Hugh Byrne, William Stanley y Rachel Garst, *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New Guatemalan Government*, Washington Office on Latin America, enero 2000.
- 104 *Ibid.*, 2.
- 105 La cifra de 18,314 fue reportada por MINUGUA en, *La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*, MINUGUA, abril de 2001. En junio de 2001, la *Comisión de Acompañamiento* recomendó priorizar el gasto de parte del Ejecutivo para 2001 con el fin de incluir los fondos necesarios para cumplir con las 20,000 metas fijadas.
- 106 *Mecanismos de control sobre la Policía Nacional Civil*, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2001.
- 107 MINUGUA. *La Policía Nacional Civil...*, op. cit.
- 108 Según comentó un funcionario de la Embajada Norteamericana en noviembre de 2001.
- 109 Banco Mundial, *Guatemala: Economic and Social Position and Prospects*, agosto de 1978, 48-57, Cuadro 4.2; Banco Mundial, *Guatemala: Building Peace with Rapid and Equitable Growth*, (en adelante BM 1996) 26 de abril de 1996, 6-16.
- 110 *Siglo XXI*, 5 de junio de 2001, 12.
- 111 El *Informe del Desarrollo Mundial 2000/2001* del Banco Mundial (en adelante BM 2000/2001) no tiene datos sobre impuestos para Guatemala así que los datos provienen del *Informe del Desarrollo Mundial 1998/1999*, Cuadro 14. Los datos del PIB per cápita provienen del *Informe del Desarrollo Mundial 2001* del PNUD (en adelante PNUD 2001) Cuadro 1.
- 112 Latinoamérica se encuentra por debajo del Sudeste Asiático y de Europa del Este en cuanto a personas que saben leer y escribir, promedio de años de educación y enrolamiento en educación secundaria, y por debajo del Medio Oriente en este último. BID 2000, 10-12.
- 113 PNUD 2001, Cuadro 3.
- 114 *La fuerza incluyente* op. cit., 42-45. La ONU estima que costaría cerca de 13 billones de quetzales por año para extinguir la pobreza de 1998 o sea cerca del 4 por ciento del PIB.
- 115 La población se incrementó de 8.7 a 10.6 millones. Sin tomar en cuenta la edad, un cálculo rápido daba 3.2 millones de personas que saben leer y escribir en 1989 y 3.3 millones en 1998.
- 116 IDEA, 1998, op. cit., 27-33. Ver Harry Anthony Patrinos, “Differences in Education and Earnings across Ethnic Groups in Guatemala”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 37, no. 4, 1997, 809-821. Por ejemplo, en 1998 los hombres trabajadores ladinos promediaban 6 o más años de escolaridad; en El Quiché era de 2.9 años, y los Q’eqchi’ promediaban 3.7 años. El grupo Q’eqchi’ tiene los ingresos indígenas más altos (sólo el 73 por ciento del captado por los ladinos). Sin embargo, los hombres k’iche’ ganaban más que cualquier “otro” grupo indígena, aunque su educación promediaba 0.6 años menos.
- 117 *La fuerza incluyente*, op. cit., datos a partir del Cuadro 5.16.
- 118 *Ibid.*, 136-138.
- 119 OPS, *Health of the Americas 1998*, Washington, D.C., 302.
- 120 *La fuerza incluyente*, op. cit., 180-182.
- 121 OPS, op. cit., 296; *La fuerza incluyente*, op. cit., 165-166.
- 122 *La fuerza incluyente*, op. cit., 48-49; *Banco Mundial 2000/2001*, op. cit., Cuadro 1.
- 123 *La fuerza incluyente*, op. cit., 49-50. El ingreso del 10 por ciento más rico en 1989 fue de 20 a 23 veces más alto que el de los pobres, y de 16 a 17 más alto en 1999.
- 124 *La fuerza incluyente*, op. cit., 194-200; Banco Mundial, *Guatemala: Expenditure Reform in a Post-Conflict Country*, (en adelante BM *Expenditure Reform*) Informe No. 19617-GU, 4 de febrero de 2000, 4-6, 29-44.
- 125 Banco Mundial, *Guatemala: Investing for Peace: A Public Investment Review*, Informe No. 16392-GU, 15 de julio de 1997, 8, 18-21.
- 126 Ver ensayos en J. C. Cambranes ed., *500 años de lucha por la tierra*, Guatemala, Flacso, 1992; J.C. Cambranes, *Coffee and Peasants: The Origins of the Modern Plantation Economy in Guatemala, 1853-1897*, Plumstock Mesoamerican Studies, South Woodstock, Vermont; David McCreery, *Rural Guatemala, 1760-1940*, Stanford University Press, 1994.

- 127 Jim Handy, *Revolution in the Countryside*, University of North Carolina Press, 1994, 92-95. También ver datos en José Aylwin, "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: el caso de Guatemala", MINUGUA, 2001.
- 128 Handy, *Revolution...*, op. cit., 82-83.
- 129 Aylwin, op. cit., 56-58. Los datos sobre las personas sin tierra y las tierras comunales fueron tomados de Eduardo Baumeister, "Formas de Acceso a la Tierra y al Agua en Guatemala," *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2001, 19, 9. El estudio de la AID está citado en MINUGUA, *La Problemática de la tierra en Guatemala*, 1995, 6.
- 130 Banco Mundial, *Guatemala: An Assessment of Poverty*, abril 17, 1995, 11.
- 131 Aylwin, op. cit., 57.
- 132 Baumeister, op. cit.
- 133 Ibid., 7-14. En una región ecológicamente variada de los Cuchumatanes, Huehuetenango, el 32 por ciento de las parcelas tenían un promedio de 0.7 hectáreas en 1979 y en 1994 éstas ya eran el 38.7 por ciento. En Totonicapán el número de parcelas menores de 0.7 hectáreas se incrementó de 20,701 a 36,000.
- 134 Ibid., 5-7.
- 135 *La fuerza ineluctable*, op. cit., 170-171; *World Bank Development Indicators 2000* (CD-Rom) datos de 1998. Para una visión crítica sobre las remesas ver Jack Spence, Mike Lanchin y Geoff Thale, *From Elections to Earthquakes: Reform and Participation in Post-War El Salvador*, abril de 2001.
- 136 En Centroamérica, sólo El Salvador tiene niveles de crecimiento urbano menores que Guatemala, aunque El Salvador tiene una migración mucho mayor al exterior. Banco Mundial, *Reporte del Desarrollo Mundial 1997*, Cuadro 9.
- 137 BM, 1996, op. cit., 28-29.
- 138 BM, 1996, op. cit., 28.
- 139 Charles Clark, "The Delegation and Evolution of Land Tenure in Tropical Petén, Guatemala, ponencia presentada en la conferencia de LASA, Chicago, abril de 1998.
- 140 Rosalinda Hernández Alarcón, *La Tierra en los Acuerdos de Paz: Resumen de la Respuesta Gubernamental, y ¿A quién servirá el catastro? Las dificultades para convertir el censo territorial en un recurso para atender la añeja demanda de tierra en Guatemala*, ambos en Infopress Centroamericana, 1998; MINUGUA, *Informe de Verificación: La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*, mayo de 2000, 13-23; y CONGCOOP, *El catastro: Instrumento para el desarrollo nacional*, febrero de 2001.
- 141 Aylwin, op. cit., 58.
- 142 Aylwin, op. cit., 68.
- 143 MINUGUA, "...compromisos relativos a la tierra," op. cit., 10-12.
- 144 En un lenguaje decoroso, un informe del Banco Mundial de 1996 se refirió a esto como "un apoyo discontinuo para...la reforma de administración de impuestos" y un "código impositivo que desalienta el cumplimiento del pago de impuestos." BM 1996, op. cit., 14-16.
- 145 BM, *Expenditure Reform*, op. cit., 9.
- 146 Nuria Gamboa y Bárbara Trentavizi, *la Guatemala Posible: la senda del pacto fiscal*, Asociación Centroamericana Hombres de Maíz, Ciudad de Guatemala, abril de 2001. Fuentes de MINUGUA informaron a HI que Juan Pablo Corlazzoli, Jefe Adjunto de Misión invirtió una gran cantidad de tiempo durante más de un año en la negociación. En relación al escepticismo internacional, Gamboa y Trentavizi citaron al economista Alex Segovia, quien en agosto de 2000 señaló que las actitudes de las organizaciones financieras internacionales eran: "hemos estado en Guatemala por 25 años y ellos nunca cumplieron, así que por qué debemos creer que ahora sí cumplirán?", 32-33.
- 147 Ver páginas 19-22, 27-35.
- 148 BM 4 de febrero de 2000, 9-15, Anexo B; Latin American Monitor, *Central America*, agosto de 2001.
- 149 MINUGUA, *El Pacto Fiscal un año después*, mayo de 2001, 32, 36.
- 150 Gamboa y Trentavizi, op. cit., cita a José I. Larios, 'Cómo se distribuye la carga tributaria por clase de ingreso en Guatemala,' en Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, ed., *La Política Fiscal en Guatemala*, 2000. *El Pacto Fiscal* de MINUGUA, op. cit., también cita el trabajo de Larios sobre la carga tributaria general, la cual es medianamente progresiva hasta alrededor del decil 9, y luego declina agudamente, de tal forma que la carga impositiva es casi igual al decil 7. Con 13 por ciento es una carga muy ligera.
- 151 *La fuerza ineluctable*, op. cit., 192-193.
- 152 Latin American Monitor, *Central America*, noviembre de 2001, 3-4.
- 153 Entrevista con un participante en la reunión, 14 de noviembre de 2001.



## Publicaciones de Hemisphere Initiatives

*Establishing the Ground Rules: A Report on the Nicaraguan Electoral Process*, Jack Spence, George Vickers, Ralph Fine and David Krusé, August, 1989.

*Nicaragua's Elections: A Step Towards Democracy?*, Ralph Fine, Jack Spence, George Vickers and David Krusé, January 1990.

*Endgame: A Progress Report on Implementation of the Salvadoran Peace Accords*, George Vickers and Jack Spence with David Holiday, Margaret Popkin and Philip Williams, December 3, 1992, 16,500 words.

*Justice Impugned: The Salvadoran Peace Accords and the Problem of Impunity*, Margaret Popkin with Vickers and Spence, June 1993, 11,000 words.

*Las Elecciones de 1994 en El Salvador: El enredo del registro electoral*, Madalene O'Donnell con George Vickers and Jack Spence, julio de 1993, 12,000 palabras.

*Risking Failure: The Problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador*, Bill Stanley with Vickers and Spence, September 1993, 15,000 words.

*\*Voter Registration and the Tasks Ahead*, Madalene O'Donnell with Vickers and Spence, November 1993, 11,000 words.

*¿Está el terreno de juego nivelado? Un informe sobre el proceso electoral salvadoreño de posguerra*, Jack Spence y George Vickers, enero de 1994, 16,000 palabras.

*¿Una Revolución negociada? Un informe sobre dos años de progreso de los acuerdos de paz en El Salvador*, Jack Spence y George Vickers con Margaret Popkin, Philip Williams, Kevin Murray, marzo de 1994, 26,000 palabras.

*Rescatando la Reconstrucción: El Debate sobre la reconstrucción económica posguerra en El Salvador*, Kevin Murray, con Ellen Coletti y Jack Spence, y Cynthia Curtis, Garth David Cheff, René Ramos, José Chacón, Mary Thompson, mayo de 1994, 38,000 palabras.

*El Salvador: Las Elecciones del Siglo: Resultados, Recomendaciones y Analisis*, Jack Spence, David Dye, y George Vickers, con Garth David Cheff, Carol Lynne D'Arcaangelis y Ken Ward, julio de 1994, 28,000 palabras.

*El Salvador: Los Acuerdos de Paz y la Democratización: Situación de tres años: Informe y Recomendaciones*, Jack Spence, George Vickers y David Dye, marzo 1995, 26,000 palabras.

*Conflictos Difíciles, Soluciones Parciales: La búsqueda del consenso en Nicaragua 1990-1995*, David R. Dye, Judy Butler, Deena Abu-Lughod, Jack Spence con George Vickers, junio de 1995, 30,000 palabras.

*Chapultepec: Cinco años después. La realidad política salvadoreña y un futuro incierto*, Jack Spence, David R. Dye, Mike Lanchin, Geoff Thale con George Vickers, 16 de enero de 1997, 33,000 palabras.

*La democracia y sus descontentos: Los nicaragüenses en la hora de las elecciones*, Judy Butler, David R. Dye, Jack Spence con George Vickers, octubre 1, 1996, 29,000 palabras.

*\*Democracy Weakened: A Report on the October 20, 1996 Nicaraguan Elections*, Jack Spence, November 1997, 15,000 words. A co-production of Hemisphere Initiatives and the Washington Office on Latin America.

*\*Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*, Jack Spence, David R. Dye, Paula Worby, Carmen Rosa de Leon-Escribano, George Vickers, and Mike Lanchin, August 1998, 37,000 words.

*Retazos de democracia: La política nicaragüense diez años después de la derrota*, David R. Dye con Jack Spence y George Vickers, diciembre del 2000, 33,000 palabras.

*De Elecciones a Terremotos: Reforma y participación en El Salvador de la posguerra*, Jack Spence, Mike Lanchin, Geoff Thale, abril del 2001.

*¿Quién Gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz*, Rachel Sieder, Megan Thomas, George Vickers, Jack Spence, febrero de 2002.

Todos los títulos en español están disponibles en inglés.

Pedidos a Hemisphere Initiatives

Jack.spence@umb.edu

Jackspence@terra.com.br



Hemisphere Initiatives es una organización que se dedica a la investigación y el análisis, y se especializa en los procesos de paz, la resolución de conflictos y la democratización. Conformada en 1989, fue la primera organización de este tipo en iniciar un proceso, sin precedentes, de nueve meses de monitoreo sobre las históricas elecciones de 1990 en la Nicaragua devastada por la guerra. Poco tiempo después se unieron a este proceso las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Centro Carter.

Hemisphere Initiatives ha monitoreado los procesos electorales y de pacificación en El Salvador desde la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, y ha publicado trece informes completos, casi todos en español y en inglés, sobre varios aspectos de los acuerdos y de las elecciones.

Desde 1995 ha publicado cuatro informes en inglés y en español sobre las crisis institucionales y los procesos electorales en Nicaragua. En 1998 publicó un análisis detallado sobre el primer año de implementación de los acuerdos de paz en Guatemala.

En la actualidad Hemisphere Initiatives está preparando informes sobre las reformas electorales e institucionales en Guatemala y Honduras.

Los miembros de Hemisphere Initiatives visitan la región con frecuencia para documentar eventos y reunirse con una amplia gama de actores políticos que abarca todo el espectro político, observadores independientes, periodistas y representantes de organizaciones internacionales. Hemisphere Initiatives utiliza la capacidad investigativa y de redacción de conocidos expertos en una variedad de temas, todos los cuales están comprometidos a largo plazo con los países del área, además de tener experiencia en los mismos.

El objetivo de los informes de Hemisphere Initiatives es dar a conocer las opiniones de un grupo diverso de actores políticos, hacer su propio análisis independiente y formular recomendaciones. Estas publicaciones, que se editan en inglés y español, llegan a una audiencia de formuladores de política nacionales e internacionales, organismos no gubernamentales, intelectuales y académicos, y grupos de activistas.

Para su trabajo, Hemisphere Initiatives ha recibido donaciones por parte de fundaciones, ONG internacionales e individuos.

---

---