

Globethics Repository



Guatemala

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Gutiérrez, Edgar
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-09-16 21:17:22
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219367

Nueva Sociedad Nro. 154 Marzo-Abril 1998, pp. 14-25.

Guatemala. Paz de baja intensidad

Edgar Gutiérrez

Edgar Gutiérrez: columnista de *El Periódico de Guatemala*, investigador social y poeta; actualmente coordina el proyecto «Recuperación de la Memoria Histórica» de la Iglesia Católica de Guatemala.

Palabras clave: proceso político, Acuerdos de Paz, elecciones, Guatemala.

Los Acuerdos de Paz firmados a fines de 1996 representan un test para la capacidad de cambio de las estructuras políticas en Guatemala. El reto es para todos: el Estado y la sociedad, y por supuesto incluye sus formas de relación mutua. El primer año de posguerra ha dado resultados poco alentadores sobre la sostenibilidad y la fuerza del cambio. La inseguridad ciudadana ha conquistado todos los espacios de las relaciones sociales, y junto con la precariedad económica –desocupación, magros ingresos– constituyen los indicadores básicos de la calidad o efectividad de la paz. Si no hay respuestas convincentes para estas necesidades –o angustias–, al común de los guatemaltecos poco le interesa la suerte del proceso pacificador.

Las conclusiones del primer año de los Acuerdos subrayan la escasa capacidad de reforma de las instituciones, pero, sobre todo, es notorio que la inercia de la tradicional cultura política de la guerra sigue imponiendo una lógica no explícitamente reconocida, pero contundente: la del enfrentamiento, la intolerancia y la polarización. La psicología de guerra persiste: ay de aquel que no suscriba la tesis de la paz –como la entienden las partes suscriptoras de los Acuerdos (gobierno, ex-guerrilla y el director de la Misión de Verificación de la ONU en Guatemala, Minugua)– porque será llamado enemigo de la paz. El debate sobre quién gana la interpretación de los Acuerdos no está abierto, ni siquiera se plantea. Las disidencias se siguen entendiendo como inevitables fracturas.

Bajo esas condiciones es que Guatemala se apresta, sola o junto con sus vecinos de la región, a entrar al siglo XXI y, por tanto, a la participación en los grandes bloques económicos. Mientras, a este pequeño país centroamericano le esperan desafíos internos formidables. La reforma política significa la

participación institucional de la vieja guerrilla, los pueblos indígenas y las mujeres, como nuevos sujetos. Curiosamente, el tema más sencillo es el de la ex-guerrilla, por otra parte sin muchas ideas novedosas para aportar como propuestas alternativas de cambio. Por sobre todo, la prueba de fuego para la nueva convivencia pacífica pasa por la calidad de las relaciones interétnicas y los temas de toda la vida, que siguen vigentes: acceso a la tierra, descentralización del poder político y modelo económico de alivio a la pobreza, para mencionar sólo algunos. El sistema político no parece estar preparado para el choque cultural que representan las negociaciones con los nuevos actores, y parece que está poco dispuesto a flexibilizar sus posiciones tradicionales.

Pero tampoco hay mucho tiempo. La comunidad internacional quiere invertir pocos recursos y asegurar un aceptable modelo de paz, o sea, capaz de prevenir o postergar los nuevos conflictos, que podrían aparecer bajo la máscara de guerras étnicas o religiosas. Y Guatemala es un país que se presta demasiado para estas especulaciones, teniendo una relación paritaria de poblaciones indígena - ladina y católica - evangélica. Por otro lado, el movimiento en sentido negativo –excluyente– de la economía deja poco espacio para el optimismo, lo que puede erosionar la credibilidad de un proceso de paz que no da respuestas a las necesidades inmediatas de sobrevivencia. La resistencia de los viejos poderes militares, sobre todo los aparatos de inteligencia, provoca que se hable más de transición y menos de democracia: la transición no termina porque la impunidad y los poderes fácticos siguen imponiendo su ley.

La inseguridad ciudadana derivada del reacomodo de las estructuras militares ha introducido un estado de ansiedad social que refuerza las salidas represivas –penas de muerte, sanciones más drásticas, linchamientos. Por el momento, las fuerzas políticas tratan de ponerse de acuerdo en un plan de mínimos para asegurar una paz de baja intensidad, aunque sea. Y este plan se reflejará en la calidad de la reforma constitucional que probablemente se realice antes de las elecciones de 1999, mediante una consulta popular. Después de eso, el sistema político tratará de aferrarse a su poder y se mantendrá inamovible, a menos que los sectores organizados de la sociedad no ejerzan una presión efectiva y un sistema de control más eficaz.

Significados de la paz

Guatemala va sobre el segundo año de posguerra, pero el proceso no se siente. Puede decirse que se vive una paz de baja intensidad, o como prefieren llamarlo otros más descarnadamente: la paz como una realidad virtual. Quienes así piensan no son descabellados. El país sigue militarizado –ahora por razones de seguridad pública–, la gente tiene temor y autolimita su derecho de movilización a causa de la criminalidad. Las desigualdades económicas siguen profundizándose y la sobrevivencia del pueblo es cada vez más gravosa.

De todos modos vivimos el fin de una estación, o un cambio de época. La Guerra

Fría aquí por fin terminó. Ya no hay excusas para realizar juicios sumarios por comunista a la gente que protesta. Los viejos adversarios se han desvanecido, aunque las desconfianzas persisten. La vieja oligarquía y su aparato militar aún no han perdido el tiempo. Están creando nuevos enemigos entre los peligros de la guerra étnica, los eco-históricos o los dinosaurios de la izquierda que perdieron su paraíso socialista y ahora se oponen al progreso. Como dijo un ex-militar: nuestra peor amenaza es creer que no hay amenazas.

Mientras tanto, algunos revolucionarios volvieron al machete y al azadón para producir maíz; otros se han puesto el traje de políticos, y los demás buscan el nuevo sentido de la lucha en la reflexión sobre el pasado, la lucha por la democracia real y la tozudez de negarse a matar la utopía.

Lo importante para entender la paz en Guatemala es que no resulta lo mismo la paz fruto de la victoria o el empate, que la paz resultante de una vieja derrota nunca reconocida por los revolucionarios, pero que mantuvo a la izquierda por años entre la espada y la pared. Tal vez por eso aquí la paz tiene más bien sabor de armisticio.

Primer significado

Durante la guerra y a lo largo de las negociaciones de paz, la máxima de la izquierda guatemalteca fue «no hay paz posible si no se superan las causas estructurales (pobreza, discriminación, impunidad) de la guerra». La mínima finalmente fue «los acuerdos firmados el 29 de diciembre de 1996 son el inicio del camino». Se conoce el principio del camino, pero sobre el destino nadie quiere anticipar, salvo algunos que podríamos llamar nihilistas.

Desde luego la paz, como en muchas partes, se celebró porque la guerra ya no era viable desde hacía por lo menos 13 años, cuando el ejército guatemalteco derrotó a sangre y fuego el plan estratégico de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) de asalto del poder.

La paz se celebró, pero discretamente. La gente ya sabía que lo que iba a salir de esas negociaciones entre la guerrilla y el gobierno, iniciadas en El Escorial en 1990, no eran la fórmula de solución. La guerra estaba fuera de sus expectativas de cambio, y la paz que de ella surgió, también. Las preocupaciones, desde hacía rato, eran otras: el desempleo, los magros ingresos, la inseguridad pública, la falta de servicios, la ausencia de futuro. Las luchas que de ahí nacen son otras: tienen lenguajes distintos, unas formas ininteligibles y caminos insospechados. Tal vez por vieja —o mejor, por conservadora— la izquierda en este país está incapacitada para entenderlas.

Pues bien, los que salieron a las calles a celebrar la paz, no fueron muchos: sobrevivientes del holocausto que por primera vez en muchos años sacaban su cara al sol, identificándose como militantes. Ahí se encontraron varias

generaciones de líderes obreros, ex-combatientes, simpatizantes y bases de apoyo. Eran aquellos a los que la guerra marcó por el amargo desarraigo, la muerte atroz de los camaradas o la dolorosa destrucción de sus familias. Para ellos, entre el temor y la incertidumbre, empezaba una nueva vida. A la vez era el reto de adaptarse a vivir en paz: caminar en las calles sin temor a ser desaparecido; buscar un empleo civil como cualquier mortal; disfrutar de un domingo en compañía de los hijos.

Un viejo ex-dirigente de la Federación Autónoma Sindical de Guatemala (Fasgua), durante años influida por los comunistas, resumió así ese momento histórico: «nada ha cambiado, pero nada volverá a ser igual». Era la constatación de un hecho: el fracaso de la revolución. Y de un deseo-voluntad: que no se repita el horror del terrorismo de Estado y la pesadilla de la guerra sucia. Las cosas que se hicieron o se dejaron de hacer, o que nunca se debieron haber hecho. Las razones de la derrota. El constatar dónde estábamos cuando se empezó hace 36 años y dónde esta extraña paz nos encuentra ahora.

Como fuese, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera se determinaba el fin de la exclusión política. Ahora la izquierda armada salía de las criptas para pelear por el poder como se hace en cualquier país globalizado, entendiendo y aceptando que hay reglas del juego que no se pueden modificar.

Segundo significado

El Acuerdo de Paz traía consigo un cronograma que incluía tres etapas. En la primera, la URNG se desmovilizaría, como en efecto ocurrió, en un plazo de 90 días a partir de la firma. En la segunda se integrarían unas 15 comisiones con 200 personas de distintos sectores para trabajar propuestas de reformas institucionales y legales en relación a los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, desarraigados y el sistema de administración de justicia. En la tercera se producirían los cambios sustanciales, medidos por tasas de recaudación tributaria, elevación del gasto público en salud, educación, y la disminución de la partida del Ejército.

Aún estamos en la segunda etapa. La mayoría de comisiones ha recalendarizado su trabajo, pues no ha sido fácil ponerse de acuerdo. Los representantes indígenas estuvieron a punto de retirarse debido a que el gobierno no aceptaba la integración de mesas paritarias; quería tener mayoría. La comisión de fortalecimiento de justicia trabajó arduamente para presentar una propuesta, mientras los partidos representados en el Parlamento se reunían a puertas cerradas fuera de la ciudad para decidir, al margen de la comisión, las reformas constitucionales. Al enterarse, la comisión elevó un reclamo público.

Cuando se habla de cumplimiento de los acuerdos, el gobierno de Alvaro Arzú enumera una amplia lista de acciones, pero nunca puede dar una valoración cualitativa. La mayoría son hechos aislados y apresurados para llenar los

requisitos de la cooperación internacional. De hecho la Secretaría de Planificación Económica resolvió su incapacidad para presentar proyectos, incluyendo la palabra «paz» en un amplio expediente de proyectos que había acumulado en los últimos años; muchos de ellos ni siquiera los había elaborado el gobierno, sino las ONGs, que así se vieron despojadas de sus iniciativas. Ahora el gobierno quiere controlar el financiamiento y condicionar a las ONGs independientes. Ese plan ha marchado de la mano de las privatizaciones de empresas públicas, la aplicación del criterio de precios reales de los servicios y las concesiones a los grandes inversionistas. Nada de esto, por supuesto, estaba escrito en los Acuerdos de Paz. Esa es la agenda oculta del gobernante Partido de Avanzada Nacional (PAN). Pareciera que su cálculo era sólo esperar la firma de la paz para aplicar su viejo programa neoliberal, y además aprovechar el gancho de la reconstrucción del país para atraer la financiación externa.

Si los acuerdos han sido considerados débiles, y si a eso sumamos que muchos de ellos –los sustanciales– se están incumpliendo, lo que queda es poco. Por ejemplo, el presidente decidió unilateralmente dejar intactos los órganos de inteligencia militar –los únicos realmente existentes en el país– hasta que finalice su periodo en el año 2000. La razón es que estos aparatos le permiten el control de la oposición política y le sacan las castañas del fuego cuando alguna familia influyente de empresarios es secuestrada por bandas del crimen organizado, dirigidas por ex-altos jefes militares que fueron desplazados durante el periodo de las negociaciones por oponerse a la agenda de Estados Unidos, y que obtienen de la criminalidad altos rendimientos a bajos costos.

Luego, no hay contrapesos. El gobierno le quitó el filo a Minugua. Los asesores presidenciales se las arreglaron para que el mediador de la ONU durante las negociaciones, Jean Arnault, fuera nombrado jefe de la Minugua y con ello cooptó a uno de los entes autónomos. Ahora Arnault, haciéndose eco del gobierno está proponiendo que el Ejército intervenga en labores de policía. La URNG había quedado neutralizada durante las negociaciones en 1996 y quedó más atada al Ejército en octubre, tras el escandaloso secuestro de la acaudalada empresaria Olga de Novella.

Tercer significado

Así, el Ejército mantiene intactas sus estructuras operativas y de inteligencia. Aunque ha ido disminuyendo su tropa y cerrado algunas bases militares, su presupuesto –contrariamente a lo que dicen los Acuerdos– se vio incrementado en los dos últimos años. El dinero lo utilizan los militares para tecnificarse y proporcionar mejor formación a sus oficiales. Quieren hacer un Ejército de elite. Han hecho un convenio con la Universidad Francisco Marroquín –neoliberal– para que reconozca los estudios en la escuela militar y otorgue títulos civiles a los oficiales. Así, al estudiar en la academia militar, los oficiales del Ejército tienen el chance de obtener un doble título que les permite insertarse fácilmente en la sociedad o ejercer en la amplia red de inversiones financieras, comerciales e

industriales que el Ejército maneja autónomamente, como cualquier corporación privada.

Con la paz los oficiales no pierden mayores privilegios. Por si fuera poco, la guerrilla firmó un acuerdo de reinserción que, al final, resultó en una amplia amnistía para los militares. Ahora la nueva cúpula del Ejército, proveniente de la Fuerza Aérea y la Marina, ha entendido que su papel es ser socio menor –asesor técnico– del nuevo poder civil de corte empresarial. Hacia ese supuesto apoyo técnico el partido gobernante está creando una dependencia peligrosa. La propia reforma de la policía –dirigida por la Guardia Civil Española– no escapa del control militar. Muchos de los mandos de la nueva policía provienen de la inteligencia militar.

La URNG, entretanto, ha quedado como rehén de la coyuntura. Con el argumento de que está concentrada organizando su partido político con vistas a las elecciones de 1999, la ex-guerrilla ha renunciado a ser un contrapeso para la ejecución de los Acuerdos de Paz y se ha limitado a ser una caja de resonancia del gobierno. Tal como hace el presidente Arzú y sus asesores, la ex-guerrilla señala a la Iglesia, a diversos grupos sociales, de derechos humanos y a la izquierda independiente como enemigos de la paz por criticar las fallas del proceso. La vieja actitud intolerante de las dictaduras se refleja en las posturas de ambos: ‘si no estás conmigo, estás contra mí’. La crítica les irrita.

Por eso, ahora que varios ex-militantes y poblaciones dan a conocer atrocidades cometidas por la URNG –masacres de campesinos, ejecución de civiles y violentas purgas internas–, los viejos comandantes guerrilleros adoptan la posición del Ejército: negar y callar. Nadie asume sus verdades. El pasado queda enterrado por los guerreros.

El caso más dramático ocurrió al final de las negociaciones, cuando la dirigencia de ORPA decide llevar a cabo un secuestro con fines de financiamiento. El comando guerrillero fue capturado por la inteligencia militar. Entonces, el comandante en jefe de ORPA, Gaspar Ilom (Rodrigo Asturias), como en la vieja serie televisiva **Misión imposible**, negó cualquier vinculación con el hecho y jamás reclamó la pérdida de un viejo y leal militante de base, Mincho. Este **affaire** acabó de socavar la calidad moral de los tres pilares del proceso de paz –la Secretaría de Paz gubernamental, Minugua y la URNG–, pues las partes y la mediación se vieron involucradas en un extraño juego de encubrimientos y mentiras.

Temas de la agenda política

Reformas constitucionales. Los Acuerdos de Paz representan una amplia colección de buenas intenciones, que pueden quedar en eso si no se convierten en leyes de cumplimiento general. Al principio mucha gente creyó que la sola suscripción de los documentos los convertía en obligaciones para el Estado. Después se cayó en la cuenta que deberían conformarse comisiones para

concretar las intenciones en instrumentos jurídicos de obligatoria ejecución. Así se formaron las 15 comisiones mencionadas, integradas por representantes del gobierno, la URNG, la sociedad y la comunidad internacional.

Esto no ha sido garantía de cumplimiento. Durante 1997 sólo el 43% de las leyes de la agenda de paz que tuvo que conocer el Congreso fue aprobado. La responsabilidad no fue por entero de los diputados. La iniciativa de ley la quiso concentrar el Ejecutivo y tuvo otra prioridad: los temas económicos y financieros relacionados con el presupuesto, el endeudamiento y las privatizaciones. Es más, la velocidad de aprobación de los decretos relacionados con la paz fue mayor que para cualquier otro tema.

Leyes clave, como el catastro descentralizado, la reforma de los aparatos de inteligencia, los fondos de tierras y los consejos de desarrollo, que debieron ser aprobados antes del 31 de diciembre de 1997, según el cronograma, quedaron pendientes. La evaluación cualitativa todavía es más inquietante. La precipitada aprobación de la ley que crea la Policía Nacional Civil (PNC) ha dado paso a lo que el **New York Times** editorializó en octubre pasado como el mejor ejemplo de «cómo no hay que hacer una reforma policial».

Pero no todo se resuelve con leyes ordinarias. Hay compromisos que tocan a la Constitución aprobada en 1985, incluyendo su parte dogmática, que es aquella que define la naturaleza del Estado. El acuerdo de Identidad y Derechos Indígenas, para ser cumplido en sus aspectos fundamentales, tendría que derivar en la reforma de la parte dogmática de la Constitución, y eso lo puede hacer únicamente una Asamblea Nacional Constituyente. Aunque este fue un tema ampliamente promovido por la URNG y algunos otros partidos durante 1996, una vez firmada la paz quedó olvidado. Hoy día tanto la ex-guerrilla como los partidos están de acuerdo en que la reforma constitucional no implicará la instalación de una Asamblea Constituyente, sino una consulta popular para que la gente diga «sí» o «no» al paquete de reformas. También en que las reformas serán limitadas, pues según los signatarios de los Acuerdos «no hay tiempo suficiente» y «ninguna garantía de que el próximo gobierno se comprometa con el proceso de paz», lo cual es un indicador de su fragilidad. Dicho de otra manera, la agenda de la paz no se ha convertido todavía en agenda de Estado; con ella siguen chocando las agendas particulares de los partidos.

Para discutir esas reformas, los partidos integraron una Instancia Multipartidaria en la que se reunieron los líderes con el objeto de negociar los cambios que después aprobaría el Congreso. A pesar de que la idea fue también impulsada por una fracción del partido oficial, con el cambio de junta directiva del Congreso en enero de 1997 –que ocupó un grupo cercano al presidente Arzú– ese esquema, bajo el cual la oposición había tomado la iniciativa, comenzó a ser atacado. La verdad es que la Multipartidaria había desplazado al Congreso como referente político y la experiencia de los líderes de la oposición superaba ampliamente la capacidad de maniobra de la representación oficial. Los partidos

de la Instancia han reaccionado amenazando al gobierno con crear un vacío en el Congreso, con lo cual debilitarían la legitimidad del proceso. Pero a su vez el gobierno inició una tarea de cabildeo para dejar aisladas a las fuerzas más derechistas del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que son a la vez los más serios rivales del PAN en las próximas elecciones.

Elecciones. El calendario electoral se adelantó casi un año. Desde enero las principales fuerzas políticas se posicionaron en el debate nacional e iniciaron el despliegue de su estrategia electoral. En parte ello está relacionado con la celebración de elecciones municipales en junio próximo en 30 localidades, pero en parte también indica que los partidos actuarán de ahora en adelante pensando en noviembre de 1999.

La fuerza política principal sigue siendo el PAN, como partido de gobierno. En octubre pasado se celebró una asamblea nacional en la que midieron fuerzas las tres corrientes internas de ese partido. Por una parte, el llamado Club de París, que dirigen la ministra de Educación y anterior presidenta del Congreso, Arabella Castro, el cuestionado ministro de Gobernación, Rodolfo Mendoza, y el vicepresidente de la República, Luis Flores. Esta corriente domina el gabinete de gobierno, la mayoría de la fracción en el Congreso y los hilos internos del partido. Por otra parte, el grupo en torno al alcalde de la ciudad de Guatemala, el carismático Oscar Berger, quien fue proclamado desde ese momento candidato presidencial. En tercer lugar, el grupo del presidente Arzú, que maneja los recursos públicos para inversiones en pequeños proyectos comunitarios y el acceso a los medios de comunicación. Al final se trata de cómo cada corriente amplía su cuota de poder. Arzú querría tener mayor influencia en el proceso para su sucesión y hace valer su peso como figura de unidad dentro del partido. El Club de París, que tiene los cuadros políticos intermedios, no quiere perder puestos en la vicepresidencia, el gabinete y el Congreso. Y Berger no quiere ser un presidente atado de manos por la competencia interna.

El FRG es la primera fuerza de oposición y el más serio competidor del PAN en las próximas elecciones. El liderazgo de ese partido reúne una extraña mezcla ideológica. La figura patriarcal es el controvertido general Efraín Ríos Montt, un militar de corte populista que como candidato de la Democracia Cristiana encabezó en 1974 una alianza opositora de izquierda a la que le fue arrebatado el triunfo electoral mediante un fraude. En 1982, ya convertido en líder de una secta fundamentalista –Iglesia Verbo–, Ríos Montt regresó súbitamente al centro del escenario político, cuando fue convocado por la oficialidad joven del Ejército que había logrado consumar un golpe de Estado. El general se puso al frente del gobierno y aceptó ser cabeza de una brutal estrategia contrainsurgente de tierra arrasada que cobró decenas de miles de víctimas principalmente en las áreas indígenas densamente pobladas. En 1990 Ríos Montt ya era líder del FRG y figura destacada en las encuestas de intención de voto. En 1993 fue electo presidente del Congreso. En 1995 se le impidió ser candidato presidencial en virtud de la aplicación de un artículo de la Constitución que

prohíbe a líderes golpistas ocupar el cargo de presidente de la República. Ello obligó al FRG a improvisar como candidato a Alfonso Portillo, un joven profesor universitario de formación marxista que vivió en México durante varios años, donde cultivó vínculos con los grupos de exilados políticos. La errática pero fulgurante vida política de Portillo incluyó en pocos años la militancia en el Partido Socialista Democrático, la Democracia Cristiana –donde fue encargado de formación política, diputado y miembro del directorio nacional– y la FRG, donde se convirtió en candidato presidencial. La fórmula, sin embargo, le funcionó al FRG. El carisma de Portillo y el apoyo incondicional del general Ríos Montt fueron suficientes para que en 1995 estuviera a 27.000 votos de ganar la presidencia. Ahora, si la prohibición constitucional se mantiene tras la reforma, el FRG podría repetir el esquema anterior.

La novedad en estas elecciones será la participación de la izquierda proscrita. Aunque ya en 1995 se inscribió el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), afín a la guerrilla agrupada en la URNG, y logró colocar seis representantes en el Congreso, con lo que se convirtió en la tercera fuerza parlamentaria, esta vez lo que se esperaría es una alianza FDNG/URNG. La URNG espera inscribirse este año como partido político y para el efecto está realizando una intensa campaña de reorganización de sus viejas bases militantes clandestinas en todo el país. A pesar de su corto periodo de presencia pública, la ex-guerrilla ha sido fuertemente criticada en los medios que forman opinión por no ejercer un contrapeso real en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y también por negarse a reconocer responsabilidades en acciones violentas contra la población civil durante la guerra, así como purgas contra sus propios militantes.

Estas tres serían las fuerzas políticas con mayor peso. Los otros partidos pequeños, de orientación democristiana, socialcristiana y socialdemócrata, están iniciando acercamientos para formar una alianza que tenga capacidad de convertirse en «los votos que hacen la diferencia», ante el cálculo de que ninguna de las fuerzas mayoritarias alcance mayoría en el Congreso. Estas alianzas tratarían de incorporar disidencias de la URNG y los otros partidos.

Seguridad ciudadana. El tema que domina a la opinión pública es el de la seguridad ciudadana. Por tanto, se ha convertido en un indicador para calificar el desempeño del gobierno y será también decisivo en las ofertas electorales. Según las estadísticas oficiales, Guatemala es el segundo país, después de Colombia, de más alto índice de criminalidad en América Latina. La violencia ha adquirido un carácter endémico y se manifiesta como una subcultura con focos críticos que se multiplican constantemente.

Se estima que cada 40 horas se produce un secuestro con fines económicos, cada mes son robados 550 automóviles y cada 8 minutos ocurre un robo o asalto callejero. Entre enero y septiembre de 1997 ocurrieron 32 asaltos de agencias bancarias. Las capacidades del gobierno están sobradamente rebasadas. Unas 600 bandas con un total de 20.000 integrantes mantienen a raya a las fuerzas

públicas de seguridad. La mayoría son encabezadas por ex-oficiales del Ejército y tienen capacidad no solo para infiltrar a los propios órganos de seguridad sino de aterrorizar al sistema de justicia.

De hecho, el sistema de justicia está postrado ante la delincuencia. La imposibilidad de sanción a los criminales aumenta la desconfianza de la población en las autoridades. Por eso la privatización de la seguridad ha adquirido un enorme peso. Se estima que unas 200.000 personas están organizadas bajo los patrones del vigilantismo, que unas dos millones de armas están en manos de un 36% de la población civil mayor de 15 años. El total de los presupuestos privados sobrepasa, conservadoramente, en un 20% el presupuesto público de seguridad. Las tradicionales organizaciones de derechos humanos han quedado rebasadas también en esta coyuntura y su protagonismo está siendo sustituido por otras organizaciones civiles, como Guardianes del Vecindario, Madres Angustiadas, y Familiares y Amigos de Secuestrados.

La privatización de la seguridad tiene consecuencias atroces como los linchamientos de reales o supuestos delincuentes a manos de turbas enardecidas. Cerca de 60 casos documentados muestran curiosamente que la inmensa mayoría ha ocurrido en zonas indígenas que en los años 80 fueron duramente golpeadas por la guerra. Pero, además, son regiones donde el Estado tiene presencia a través de juzgados y centros de policía. Todo indica que es justamente la impunidad derivada de la incompetencia del sistema de justicia, lo que orilla a los pobladores a estas reacciones violentas.

En efecto, el sistema institucional de justicia ha quedado sumamente debilitado tras 36 años de guerra interna en que fue anulado por los métodos ampliamente discrecionales de la contrainsurgencia, que no tardaron en generar un núcleo duro de impunidad entre las propias autoridades. Ahora que el sistema de prevención e investigación criminal, así como de sanción de los delitos tiene que jugar un papel clave en la afirmación del proyecto de paz, es que se ha puesto de manifiesto la baja capacidad de reforma de las instituciones.

A las esperadas resistencias de los grupos internos de interés se ha sumado la escasa preparación de personal de relevo y las carencias materiales. A ello se suma la falta de planificación y de concepto del funcionamiento de las instituciones democráticas. Para la formación de la nueva PNC, por ejemplo, las autoridades de Gobernación seleccionaron a la Guardia Civil Española como asesor principal, una fuerza antiterrorista rural, que no es precisamente el modelo de policía para la democracia en Europa. Ahora las autoridades anuncian públicamente la «guerra contra la delincuencia», como si se tratara de una policía de ocupación en todo el territorio nacional. Esa visión parcial de la seguridad referida a aparatos, poder de fuego y discrecionalidad no hace más que reforzar la militarización del país y la cultura de violencia.

Acceso a la tierra. Otra fuente de conflictos sociales en el campo es el acceso a

la tierra. Como ya es conocido, Guatemala tiene el índice Gini más alto en América Latina de concentración de la propiedad de la tierra. La demanda de una política agraria que atienda las necesidades de acceso, crédito, asistencia técnica y mercados forma parte de la vieja agenda política que siempre ha quedado pospuesta.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, las principales organizaciones campesinas llegaron a la conclusión de que el tema había quedado otra vez marginado. Por eso decidieron continuar una estrategia ofensiva de ocupación de tierras para obligar al Estado y los finqueros a negociar su venta a los campesinos. Durante los primeros ocho meses de vigencia de los Acuerdos, la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (Conic) y el Comité de Unidad Campesina (CUC), las dos principales organizaciones campesinas del país, promovieron más de 40 ocupaciones de fincas en diferentes puntos del país. La respuesta de los finqueros fue armar ejércitos privados para repeler las ocupaciones; entretanto, las autoridades se vieron otra vez sobrepasadas. No fue sino hasta agosto de 1997 que Arzú decidió movilizar la Fuerza Aérea y la Marina para desalojar a los campesinos. Pero el problema evidentemente no se resolvió.

La base de la tenencia de la tierra es compleja, pues a la alta concentración se suma la inseguridad de la posesión. La ausencia de un catastro y registro de la propiedad confiables aumenta los focos de conflictividad. El año pasado el gobierno creó una oficina de tratamiento de conflictos de tierra que en pocas semanas llegó a identificar más de 300, de naturaleza y antigüedad dispares.

La audacia de los grupos campesinos tuvo su costo. Los medios de prensa se lanzaron contra ellos calificándolos de «delincuentes» y «usurpadores» que sacrificaban a la gente bajo «promesas falsas» y buscando «el enfrentamiento violento». Por lo demás, los campesinos se quedaron solos en el movimiento popular. Ni los sindicatos, de por sí debilitados, ni los grupos de derechos humanos, ni las ONGs ni la Iglesia Católica los acompañaron en su estrategia. Al final del año, bajo fuertes presiones del gobierno y la propia URNG, los campesinos estaban sentados negociando bajo la condición de que no continuarían las ocupaciones. A pesar de ello el tema sigue latente.

Desarrollo económico y social. Para los empresarios la paz sólo tenía una lectura: abrir mercados internacionales, ser aceptados en las negociaciones de bloques comerciales y mantener bajo disciplina una mano de obra barata. Sus contrapartes en el gobierno iniciaron, una vez firmado el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, una agresiva política de privatizaciones, concesiones para la reconstrucción de carreteras, y administración de puertos, aeropuertos y varios otros servicios públicos. El clima de estabilidad, empero, no llegó a instalarse en el país. La inversión privada no superó mucho los índices de los últimos años y los altos rendimientos que ofrecen las actividades de especulación financiera siguió matando cualquier planificación a mediano plazo.

En 1998 difícilmente cambie este panorama, aunque las señales que se lancen este año serán vitales para tomar decisiones. En particular hay una agenda oculta en el debate. Es la del programa de ajuste. Hasta ahora la línea del gobierno, a pesar de las medidas decididas de liberalización de controles, ha sido errática, sobre todo en lo que se refiere a comercio exterior. Así como se emiten decretos proteccionistas para el monopolio del cemento y la producción avícola, al mismo tiempo se liberan los mercados del maíz y la papa, con lo que se afecta la capacidad de negociación de precios de los pequeños productores. Todo parece indicar que la gran empresa privada local sólo está comprando tiempo. La penetración de capitales externos competitivos es inevitable, sobre todo del pujante empresariado mexicano, que parece haber entendido que Guatemala es la frontera donde se inicia la conquista del sur del continente, donde EEUU les dejará hacer.

Entretanto, las políticas sociales han ingresado en una franca crisis. El sector público de apoyo al pequeño productor agrícola, de salud y educación está siendo desmantelado, y el gobierno busca a ONGs como agentes sustitutos. Las políticas sociales generales son sustituidas por una variedad de fondos de emergencia que tienen un mandato de focalización e intervención temporal. El último informe de Minugua, dado a conocer este 23 de febrero, subraya la baja inversión social del Estado. Otros informes oficiales dejan entrever también una subejecución presupuestaria de los fondos sociales de emergencia. Muchos analistas coinciden en que una bomba de tiempo social está siendo activada por el impacto de un plan de ajuste asincrónico e incoherente.

Perspectivas

La debilidad del proceso de paz guatemalteco es estructural. Se deriva de una correlación de fuerzas desventajosa para los grupos progresistas. Pero se ha profundizado con el desmantelamiento de los mecanismos de incidencia de la sociedad que, aunque limitados, existieron durante las negociaciones. El gobierno ha querido liderar el proceso con propósitos de caudal político, pero el resultado ha sido restringir los alcances de un nuevo acuerdo social. Eso ha dado pie a los grupos conservadores para impulsar una agenda al margen de los Acuerdos de Paz.

Esa agenda utiliza a la prensa y los medios televisivos para imponer una lectura de la realidad sin relaciones de causalidad. Si la delincuencia campea no se trata de buscar políticas integrales de seguridad y desarrollo, simplemente hay que matar a los delincuentes. Si los tribunales son incapaces de condenar a los acusados, es mejor lincharlos en las calles. Las leyes no deben ser permisivas, sino represivas. La burocracia estatal no sirve, hay que enviarla a la casa y emplear el dinero armando más soldados y policías, o dándoselo a la gente para que paguen a los maestros, o a las ONGs para que envíen a los médicos, o a las empresas para que construyan las carreteras. La visión gerencial del PAN no es

sólo de estilo administrativo, es que realmente ven al Estado como una empresa. Por eso las presiones sociales comienzan a ser más y más fuertes.

Este año será decisivo. Deberán definirse las reformas constitucionales que serán sometidas en 1999 a consulta popular. El movimiento social, que da señales de reavivamiento tras un año de depresión, tiene grandes retos. En primer lugar, debe ejercer autonomía y alentar acuerdos internos, y a la vez buscar formas de movilización como demostración de fuerza. En segundo lugar, tiene que obligar al gobierno, a la URNG y a Minugua a aceptar nuevas formas de negociación con las organizaciones sociales a fin de detener la derechización del proceso y otorgarle contenido social a los Acuerdos. Y en tercer lugar, debe aprender a proponer salidas, no solo criticar. Y eso no es fácil. No es solo un problema técnico, es un asunto de cultura política que exige formas inéditas de relacionamiento, de ejercicio de la democracia interna, de actualización de los debates, pero sobre todo y básicamente de imaginación.

Guatemala, febrero de 1998