

Una Evaluación del Estado de
Consolidación y Gobierno Democrático
en Guatemala a Finales de 1996

Un Resumen

IQC No. AEP-5468-I-00-6006-00

Preparado para:
USAID/Guatemala-Central American Programs
(USAID/G-CAP)

Preparado por:
Management Systems International
600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024

Teléfono: 202-484-7170
Fax: 202-488-0754

INDICE

- I. Introducción
 - A. Paz y Democracia
 - B. Contexto Social
 - C. Temas Fundamentales de la Era de los Acuerdos de Paz
 - 1. Pregunta Preliminar: ¿Qué es la Comunidad Política?
 - 2. Eliminar el Uso Coercitivo de la Fuerza
 - 3. Crear un Clima de Participación Ciudadana
- II. Actores Políticos No-Estatales
 - A. Organizaciones Civiles
 - B. La URNG
 - C. Grupos de Empresarios
 - D. Instituciones Religiosas
 - E. Sindicatos
 - F. Indígenas Pobres Rurales y Mujeres Rurales
 - G. Actores Internacionales
- III. Instituciones Estatales Fundamentales o Escenarios de Interacción
 - A. El Ejecutivo
 - B. El Congreso
 - C. El Sistema Judicial
 - D. El Ejército y las Relaciones entre Civiles y Militares
 - E. Partidos Políticos, Comités Cívicos y el Proceso Electoral
 - F. Gobierno Regional y Local en los Acuerdos de Paz
- IV. Dinámicas Políticas Relevantes
 - A. Institucionalización de la Apertura y la Participación
 - B. El Rol de los Donantes Internacionales en el Apoyo de las Reformas Políticas y la Democratización
- V. Resumen de la Evaluación

I. INTRODUCCION

A. Paz y Democracia

La República de Guatemala se encuentra a las puertas de un momento histórico de auto-redefinición. Después de cuarenta y dos años de historia trágica se le presenta la oportunidad de crear una política abierta, inclusiva, competitiva y participativa. En 1984-85 dio inicio una transición importante que se aceleró entre 1993 y 1996, pero que no ha concluido. Por primera vez en décadas, en 1996 fue concebible la consolidación de la democracia en Guatemala; no obstante, aún es remoto el logro de un resultado definido. Todavía no es visible que todos los guatemaltecos deseen mantener el cambio post-1985.

Sin embargo, quienes han logrado conquistar la oportunidad de una consolidación democrática son los guatemaltecos, no extranjeros. Los guatemaltecos han tomado las riendas de su propio destino a través de la negociación de acuerdos que permitan sentar las estructuras políticas mediante las cuales puedan enfrentar los patrones centenarios de exclusión socioeconómica de los beneficios del crecimiento económico. En el caso de Guatemala, las negociaciones tomaron más tiempo y, desde el punto de vista de la organización, fueron más complicadas que en cualquier otro país de Centroamérica y condujeron a elaborados Acuerdos de Paz que fueron firmados en su totalidad a finales de 1996.

Entre los sucesos fundamentales en este proceso, se encuentran, en 1985, la elección de una Asamblea Nacional Constituyente y la consiguiente aprobación de una nueva Constitución en el mismo año; la elección de presidentes civiles en 1985, 1990 y 1995; la coalición de representantes nacionales (empresarios, académicos, activistas, ONGs, oficiales militares de menor rango) y actores internacionales (organizaciones internacionales, gobiernos extranjeros, contrapartes internacionales de la comunidad de ONGs), para movilizar exitosamente la resistencia ante el intento de autogolpe del Presidente Jorge Serrano en 1993; la sucesión por parte del Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, a la Presidencia de la República para finalizar el período de Serrano; la depuración del Congreso y la Corte Suprema, realizada por de León Carpio a través de referéndums y elecciones especiales durante el tiempo que restaba del período de Serrano; y, en 1996, las acciones enérgicas del Presidente Alvaro Arzú para reafirmar el control civil sobre el militar y para eliminar la corrupción que imperaba en las entidades gubernamentales.

Entre los aspectos más promisorios en este proceso post-1985, figuran la firma de un Acuerdo Marco para la Reanudación de las Negociaciones de Paz en enero de 1994, bajo el auspicio de las Naciones Unidas como moderador y con la subsiguiente firma de seis Acuerdos de Paz "sustantivos". En resumen, estos seis acuerdos y los "acuerdos operativos" posteriores constituyen un punto de

partida para que en Guatemala se lleve a cabo una reconstrucción lo más profunda posible. El sistema político podría cambiar, de un régimen basado en el temor, la coerción y las negociaciones internas corruptas, a un sistema basado en la participación popular, la responsabilidad de los empleados públicos (incluyendo a los militares), el cumplimiento de la ley y las elecciones abiertas.

Los Acuerdos de Paz representan un umbral de transición hacia las prácticas democráticas y la consiguiente consolidación de las mismas. Los académicos que se pronuncian sobre procesos de democratización han propuesto una serie de marcos analíticos adicionales para dilucidar cómo la "consolidación" democrática difiere de la "transición". Su argumento se centra en que, más allá de la liberalización política inicial y del movimiento hacia los procesos electorales, es preciso que ocurran una cantidad de cosas más para que se consolide la democracia. En esencia, argumentan que "no sólo las elecciones hacen la democracia".

J. Samuel Valenzuela, por ejemplo, enfatiza que las autoridades civiles deben resistirse a la exigencia de las élites no democráticas, no electas, que pretenden disfrutar de ciertos "poderes tutelares" o esperan que ciertas áreas de definición de políticas públicas están reservadas para ellos. Para Guillermo O'Donnell, en Latinoamérica la consolidación de la democracia requiere del exterminio de la propensión al "particularismo" (favoritismos hacia familia, clan, camarilla o pueblo). Para que ocurra la consolidación debe generarse una conciencia de responsabilidad democrática entre los funcionarios y empleados públicos, la cual desplazaría el particularismo. Para que ocurra la consolidación democrática, Guatemala debe progresar en muchas dimensiones.

B. Contexto Social

El rasgo fundamental del contexto social en Guatemala es su multi-etnicidad social (conformada por mayas, ladinos, garífunas y una población muy reducida de xincas), en donde durante siglos se han acumulado desventajas para los pueblos indígenas, especialmente los diversos pueblos de origen maya y los xincas, a pesar de que los mayas constituyeron la mayoría de la población durante la mayor parte de ese período. De acuerdo con cierta fuente de información, entre los 150 países cubiertos por el Banco Mundial, Guatemala ocupa el segundo lugar a nivel mundial en la distribución desigual de ingresos. Dicha distribución de ingresos está estrechamente relacionada con la etnicidad, la ruralidad, el desigualdad entre hombres y mujeres, y el uso de los idiomas indígenas. Las tres cuartas partes de los guatemaltecos pobres provienen principalmente de áreas rurales, pero hay un millón de guatemaltecos pobres viviendo en las ciudades (de diez millones y medio de guatemaltecos, y siete millones son pobres). Entre los pobres de las áreas rurales, muchos habitan áreas altamente aisladas, a días de distancia de la ciudad de Guatemala, aun viajando en vehículo. El acceso a los servicios básicos constituye

un grave problema social debido a cuestiones logísticas; como lo revelan datos proporcionados por las Naciones Unidas, en 1992 "un 46% de la población adulta era analfabeto, 6.3 millones no tenían acceso a los servicios de salud y 3.7 millones no disponían de agua potable."

De hecho, en Guatemala la distribución tradicional del gasto público difícilmente podía producir mejoras en cuanto a la calidad de vida o la igualdad. En 1990, Guatemala dedicó únicamente un 1.4% de su producto interno bruto a la educación, el porcentaje más bajo en toda Centroamérica; ésta es una tercera parte del presupuesto invertido en educación en Costa Rica, y la mitad de los porcentajes correspondientes en Ecuador y Perú, países que también tienen una población indígena considerable. El presupuesto de Guatemala para la salud pública se encontraba entre los más bajos de Centroamérica, sin llegar a ser tan bajo como su presupuesto para la educación. Debido a que la población ladina en su mayoría es urbana y la población indígena es mayoritariamente rural, el hecho de favorecer áreas urbanas en la distribución de servicios reforzó las tendencias tradicionales de mala distribución y exclusión de los pueblos indígenas. Durante el año de 1995, las políticas públicas contribuyeron poco o nada para corregir esta situación.

Cuando ocurrió el cese al fuego en 1996, el presupuesto para salud y educación había aumentado a un 1.41% y 2.22% del producto interno bruto, respectivamente; sin embargo, las proyecciones para 1997 estaban orientadas una vez más hacia la erosión de la inversión social en dichas áreas, principalmente debido a los escasos recursos disponibles del sistema fiscal. Un aspecto positivo, sin embargo, es que la distribución geográfica del gasto público, proyectada para 1997, previó una disminución significativa del presupuesto para la Ciudad de Guatemala (-24.5%), además de incrementos sustanciales del presupuesto nacional dirigidos a otras regiones (del 25.7% en el norte al 44.7% en el sureste). Debido a que en Guatemala la mayor parte del presupuesto público se ejecuta a nivel nacional, si esta reorientación se mantiene en forma constante, podría tener un impacto positivo en la distribución de los servicios sociales y en la ampliación de las oportunidades.

El contexto social de mediados hasta finales de los noventa se vio cada vez más afectado por una ola de criminalidad, la cual se agravó en 1996, debido a una serie de secuestros realizados al azar. En 1996, fue considerable la preocupación de los ciudadanos por el problema de la inseguridad. Se trata de una preocupación que podría unir a pueblos indígenas y ladinos, a ricos y pobres, y a los habitantes urbanos y rurales. Sin embargo, ésta constituye un desafío para el gobierno democrático. En ausencia de un sistema policial y judicial eficaz, aumenta la tentación de encontrar respuestas a través de soluciones extrajudiciales (entre otras, los linchamientos). La consolidación democrática necesita un estado de derecho. Tanto la criminalidad como las respuestas extralegales socavan el estado de derecho.

C. Temas Fundamentales de la Era de los Acuerdos de Paz

1. Pregunta Preliminar: ¿Qué es la Comunidad Política?

Los Acuerdos de Paz enfocan el tema de una política más inclusiva, especialmente a través del acuerdo "Sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas". Esto distingue los convenios guatemaltecos de los de El Salvador, por ejemplo. Se realiza un esfuerzo definido para afirmar que el Estado guatemalteco servirá a los pueblos indígenas de una manera nunca antes vista -- a través de políticas que consideran los idiomas, políticas de educación, el acceso al sistema de justicia, la protección de tierras indígenas y la distribución de los recursos públicos de diversas maneras.

Es fundamental el tema que considera "en nombre de qué comunidad" debe ser creada una nueva democracia. Las nuevas instituciones democráticas deben enfrentar la ansiedad existente entre los ladinos y a la vez brindar respuestas a un segmento considerable de la comunidad nacional que anteriormente ha sido excluido por idioma y etnicidad; dicho sector abarca entre el 42% y el 61% de la comunidad nacional. Partiendo de que los estimados indican que en Guatemala el 75% de la población nacional vive en la pobreza, es evidente que debe crearse un modelo de desarrollo que proporcione beneficios a un número considerable de ladinos pobres, al igual que a la gran mayoría de ciudadanos indígenas. Los desafíos que enfrentan las instituciones democráticas son grandes, incluyendo la elaboración de un modelo de desarrollo que distribuya el bienestar público en forma mucho más amplia de lo que jamás haya sido el caso en Guatemala, y a la vez evitando conceptualizaciones en detrimento de los intereses de las comunidades étnicas.

Aunque no plenamente evidenciado en los Acuerdos de Paz, otro asunto igualmente esencial es el relacionado con la participación de la mujer y si ésta forma parte de la comunidad política. En Guatemala, las mujeres se inscriben y votan con menos frecuencia que los hombres (del 18% al 20%, según cifras de inscripción reportadas, y del 19% al 23% según cifras de votación reportadas). Las mujeres son electas como funcionarias con mucho menor frecuencia que los hombres (el Congreso actual está integrado en un 15% por mujeres; éste es el porcentaje más alto que jamás se haya alcanzado). Las mujeres están nombradas a puestos del Gobierno con mucho menor frecuencia que los hombres. A la escuela asisten cantidades menores de mujeres que de hombres (el promedio de asistencia escolar para mujeres es de 3.8 años; el promedio para hombres es de 4.4 años. El porcentaje de alfabetismo también es desigual: mujeres, 47%; hombres, 63%, sacrificando de esta manera el acceso a la adquisición de habilidades y referencias que podrían permitir su participación formal en el Gobierno.

Lo más importante es que el sistema político apenas está comenzando a abordar los intereses de las mujeres en forma

sistemática. Por consiguiente, aunque este problema no preocupe tanto a los privilegiados como el de la etnicidad, el hecho de visualizar una comunidad política que invite a las mujeres y los pueblos mayas a elaborar un programa para su discusión y a participar en forma decisiva en la elaboración de políticas públicas, constituye un desafío que precede a la democratización. Sin una visión inclusiva de la comunidad política, cualquier institución democrática creada será debilitada y vulnerable a la atrofia, y por tanto no crecerá.

2. Eliminar el Uso Coercitivo de la Fuerza. La eliminación de la utilización coercitiva de la fuerza para propósitos ilegítimos constituye un desafío primordial para la democratización en Guatemala. Se puede identificar dos dimensiones en relación con este desafío.

a. En primer lugar, están los asuntos interrelacionados en la creación de un estado de derecho: poner fin a la impunidad de funcionarios públicos que violan la ley (incluyendo a miembros de la policía y el ejército) y acabar con la inseguridad personal a que están expuestos los ciudadanos comunes, quienes en la era de la posguerra se enfrentan cada vez más a la violencia no estatal y a la violación de sus derechos como ciudadanos. Este asunto abarca un sinnúmero de problemas complejos en la administración de la justicia: (i) generar la cooperación y la coordinación entre las entidades gubernamentales que en el pasado han cooperado escasamente; (ii) eliminar la corrupción y el abuso de poder por parte de los funcionarios de dichas instituciones; (iii) hacer que los funcionarios públicos sean responsables de sus actos, para que aumente la confianza en las instituciones gubernamentales por parte del público en general; (iv) desarrollar la capacidad técnica dentro de las instituciones del Estado, por ejemplo a través de la creación de un nuevo cuerpo de Policía Nacional Civil, y apoyar/proteger suficientemente a las instituciones, para que se pueda esperar honestidad; (v) generar una estrategia multifacética para proveer respuestas inmediatas y de más largo plazo para enfrentar el crimen, que no violen las libertades civiles sino que reduzcan la incidencia del crimen; y (vi) encontrar una manera de articular un sector reconstituido de justicia formal que posea procedimientos establecidos para la resolución de conflictos de los pueblos indígenas.

b. En segundo lugar, está el asunto de las relaciones entre civiles y militares. El Acuerdo de Paz del 19 de septiembre de 1996 estipula que las funciones del ejército se limitarán a la defensa de las fronteras nacionales contra amenazas externas, y a otras funciones puramente militares. El Acuerdo de Paz exige la reorganización de las fuerzas de seguridad actuales en una Policía Nacional Civil, así como la creación de un servicio de inteligencia civil bajo el control del Presidente. Ambas medidas tendrían como consecuencia una disminución significativa del papel tradicional del ejército. También se contempla la posibilidad de designar a un civil como Ministro de la Defensa, lo cual hasta

ahora nunca ha sucedido. El Acuerdo de Paz de septiembre de 1996 estipula la reducción del ejército en un 33% en 1997, y su presupuesto disminuirá en un 33% en 1999; los ahorros correspondientes se destinarán a la inversión social en salud y educación. Sin embargo, en comunidades locales en todas las áreas rurales de Guatemala hay ex-comisionados militares y miembros desmovilizados de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), cuya permanencia fácilmente podría generar temor. Es fundamental establecer el control de civiles sobre militares para eliminar el ambiente de temor que imperó entre 1954 y 1995 y que de hecho no ha desaparecido totalmente en 1996. Para implementar el Acuerdo de septiembre de 1996, el cual se refiere al ejército, se requerirá de voluntad política continua por parte de los líderes civiles.

3. Crear un Clima de Participación Democrática. Para consolidar la democracia en Guatemala, se debe eliminar el temor y generar un clima propicio para la participación de los ciudadanos. En realidad, es preciso desarrollar una cultura política de eficacia política (la convicción de que se puede ejercer influencia sobre las instituciones gubernamentales), y también la tolerancia política y la confianza en las entidades gubernamentales (o el apoyo al sistema); pero para que eso suceda, deben cambiar tanto los ciudadanos como los funcionarios y las instituciones. La interacción entre ciudadanos e instituciones es fundamental; a menos que cambien los patrones tradicionales de interacción, sería fácil perder la oportunidad para la consolidación democrática.

a. Entre las oportunidades creadas por la creciente apertura política de la era post-1985 se encuentra el surgimiento de grupos de la sociedad civil, particularmente el desarrollo de organizaciones no-gubernamentales (ONGs) de varios tipos. Tanto los Acuerdos de Paz como el "Consenso de Washington" entre donantes internacionales, enfatizando la reducción del Estado y la "privatización de las políticas sociales", así como un replanteamiento de la ideología política izquierdista (reconceptualización de la democracia en términos del acceso y la organización local para proporcionar aportes al gobierno local), han conducido a un aparente consenso respecto a la utilidad de las ONGs como instrumento para la interacción con un Estado en vías de descentralización, después de siglos de sobrecentralización. En 1993, se realizó una reforma de los requisitos en Guatemala para obtener la personería jurídica, lo cual ocasionó una fuerte aceleración de las cifras de inscripción de ONGs; es difícil establecer cifras exactas, pero el total actual de ONGs inscritas fácilmente podría ascender a 2,000. Los Acuerdos de Paz destacan explícitamente el rol de las ONGs. Uno de los temas fundamentales es el fortalecimiento de los gobiernos municipales, así como el rol importante de las ONGs que representan a pueblos indígenas y mujeres, en la interacción con los gobiernos locales, a través de entidades que serán (re)creadas, como los "consejos de desarrollo municipal". Se trata de un desarrollo sano, pero el desafío consiste en asegurar que las ONGs realmente representen a los ciudadanos, y que el Estado (a través de las municipalidades y las

entidades gubernamentales regionales o nacionales) realmente provea respuestas sustantivas a los aportes de los ciudadanos organizados en ONGs.

b. El tema medular de las ONGs es la probidad y la transparencia de las agencias estatales, además de su capacidad de responder adecuadamente. Aunque los Acuerdos de Paz establecen el fortalecimiento de los gobiernos locales, las agencias estatales deben ser reformadas a todo nivel. La confianza de los ciudadanos en las instituciones guatemaltecas aumentó entre 1993 y 1995, pero aún así continuó siendo baja. En una escala de 100 puntos, una encuesta realizada en 1995 a nivel nacional, calificó en terminos negativos a las instituciones: protección de los derechos humanos (32); Congreso (39); Ejército (42); Ministerio Público (46), cuyas responsabilidades son similares a las otorgadas a la oficina del Procurador General de los Estados Unidos; Tribunales (48); Tribunal Supremo Electoral (51); y la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (54). A no ser que el gobierno local, así como el Congreso, los tribunales y otros organismos, provea "canales" de acceso para los ciudadanos y aumente la transparencia del proceso de la toma de decisiones, los ciudadanos permanecerán desconfiados. Para poder transformar la actitud de los ciudadanos hacia el Gobierno, los gobernantes deben cambiar su propia actitud hacia los ciudadanos. Una cultura democrática comienza con un Estado que cree en el imperio de la ley y que posee la suficiente aptitud y autoconfianza para someterse al escrutinio de la opinión pública. La cultura democrática guatemalteca ha estado en formación desde 1986, y en 1993 y 1996 se aceleró el proceso. Sin embargo, la reforma institucional requerida es tan profunda como en Europa Oriental o en la ex-Unión Soviética. Prácticamente ninguna institución gubernamental funcionó en la Guatemala antigua como le hubiera correspondido en un sistema de gobierno democrático.

II. Actores Políticos No-Estatales

A. Organizaciones Civiles

Desde la apertura democrática en 1985, Guatemala ha sido testigo del resurgimiento de una variedad de organizaciones de la sociedad civil. De mediados hasta finales de los ochentas, aunque no existieran partidos políticos de izquierda, muchos de estos grupos se transformaron en los actores principales de la izquierda, en oposición a las políticas sociales gubernamentales y las violaciones a los derechos humanos. En 1990, hubo organizaciones que también se involucraron directamente en el incipiente proceso de paz, conocido como el Proceso de Oslo, en donde diferentes sectores (popular, sindical, empresarial, religioso, partidos políticos, etc.) se reunieron con la URNG para discutir la búsqueda de una solución política al conflicto armado.

Con estos antecedentes, el Acuerdo Marco de enero de 1994 que inauguró el proceso de paz, moderado por las Naciones Unidas, instó a la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)

para discutir el extenso programa de las negociaciones de paz, elaborar documentos de consenso (que no fueran comprometedores) y transmitirlos al Gobierno y a la URNG. La ASC fue constituida en mayo de 1994 bajo el liderazgo de Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, quien fue el "conciliador" del proceso anterior entre 1991 y 1993. Después de seis meses de intensa actividad, la ASC produjo documentos relacionados con cada uno de los problemas principales, a un ritmo más acelerado que el de las propias negociaciones.

Los grupos que conforman la ASC quizás representan la variedad más diversa, hasta la fecha, de organizaciones aglutinadas dentro de una sola entidad: partidos políticos, grupos religiosos, sindicatos y grupos populares, organizaciones mayas, grupos de mujeres, periodistas, ONGs, centros de investigación, derechos humanos, además de académicos y otros profesionales. Sin embargo, es notoria la ausencia del sector privado, el cual se rehusó a adherirse a la ASC, en parte por temor de que ésta se inclinara a la izquierda.

El futuro de la ASC es incierto. Aún cuando su mandato original le exige sólo la ratificación de los acuerdos entre la URNG y el Gobierno, la ASC ha elaborado varias propuestas para su existencia prolongada, a fin de monitorear y hasta participar en la implementación de los acuerdos de paz. Entre algunos de los representantes más importantes, activos dentro -y fuera- de la Asamblea de la Sociedad Civil, se incluiría a grupos mayas, el movimiento popular, organizaciones de mujeres, grupos de derechos humanos y ONGs orientadas hacia el desarrollo.

A partir de 1994, las principales organizaciones coordinadoras Mayas conformaron la Coordinación de Organizaciones de Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA), la cual representa a las diferentes organizaciones mayas de la ASC, y a quien el Acuerdo Indígena encomendó la responsabilidad de convocar a otras organizaciones para participar en las comisiones paritarias que serían establecidas. La mayoría de grupos tienen dos tendencias: una, que se origina en los conflictos populares de los años 1970 y 1980 y que tiende a identificarse de forma más evidente con organizaciones políticas de izquierda; y la otra, a veces conocida como "culturalista", por su énfasis en los valores culturales mayas y en la importancia de transformar al Estado para incorporar dichos valores. Las demandas de ambos grupos, no obstante, frecuentemente son percibidas como radicales por parte de las élites de ladinos. Aunque en términos generales estos grupos son representativos, aún no cuentan con estructuras organizativas a nivel local en todo el país. Muchas de las ONGs mayas que trabajan a nivel regional apoyando el desarrollo están afiliadas al Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG). Entre otras entidades mayas importantes a nivel nacional se encuentran el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), el cual promueve la educación bicultural y bilingüe, y el Fondo para el Desarrollo Indígena en Guatemala (FODIGUA), un fondo de inversión social relativamente nuevo que aún no está completamente consolidado y que legalmente esta todavía adscrito al Fondo Nacional por la Paz

(FONAPAZ).

El llamado "movimiento popular" consiste en aquellos grupos sindicalistas, de trabajadores y ciudadanos orientados hacia los derechos (como el Grupo de Apoyo Mutuo o el grupo de viudas CONAVIGUA) que básicamente se han identificado con la ideología de izquierda durante la última década. Hasta hace algunos años, la mayoría de estos grupos formaba parte de la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), en torno a la cual se generaron muchas de las protestas sociales más visibles de la década pasada. Este grupo logró una representación de alto perfil en la Asamblea de la Sociedad Civil, y muchos de sus integrantes llegaron a ser candidatos para el nuevo partido político de izquierda, el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), en las elecciones de 1995. En un plazo breve de dos o tres años, el movimiento popular ha cambiado su postura, de una actitud más confrontativa hacia el Estado y sus instituciones, a una postura de compromiso y participación frente a las instituciones del Estado a nivel local y nacional. A través de su participación, tanto en la ASC como en el ámbito electoral, el movimiento popular ha adquirido nuevas destrezas políticas importantes.

En la última década, las mujeres han jugado roles claves de liderazgo en la creación de organizaciones de la sociedad civil; no obstante, no fue sino hasta recientemente que se formaron organizaciones para promover ampliamente la lucha por la igualdad de la mujer. Estos grupos, aunque en su mayoría ladinos, urbanos y con pocos integrantes, han logrado que se les escuche en lo que se refiere a las políticas públicas. Los grupos de mujeres también lograron obtener representación en la Asamblea de la Sociedad Civil, en donde sus esfuerzos contribuyeron definitivamente a la inclusión de referencias específicas respecto a la igualdad de la mujer en los acuerdos de paz. La participación de varios grupos en la Conferencia de Beijing y las actividades de la Defensoría de la Mujer de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos son otras señales obvias de la ampliación de la esfera de participación por las mujeres y para las mujeres.

Los grupos de derechos humanos (aquí definidos como organizaciones cuyo trabajo principal es más legal que político) en su mayoría son producto de los noventa. Dos de las organizaciones más respetadas, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado y la Fundación Myrna Mack, apenas se formaron en 1990 y 1992, respectivamente. A diferencia de los grupos de ciudadanos o víctimas integrados a mediados y finales de los ochentas con el objeto de participar en más protestas públicas ante las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, estos grupos han empezado a provocar una reforma del sistema legal y el aparato de seguridad, involucrando más directamente a las instituciones estatales, tanto a través de la influencia en casos claves dentro del sistema legal como a través de la propuesta de reformas legales específicas. A medida que el momento político experimenta una rápida transformación, pasando de la confrontación al compromiso con las organizaciones de víctimas, éstas se adaptan

cada vez más a esas mismas técnicas, aunque con una capacidad técnica limitada.

Nadie sabe con certeza cuántas ONGs existen en Guatemala, y tampoco existe ningún acuerdo respecto a cómo definirlas. Sin embargo, ya sea que se trate de cientos o de miles de organizaciones, las ONGs -especialmente aquellas involucradas en actividades de desarrollo- se perfilan como actores de creciente importancia dentro del proceso de paz. Esto se debe especialmente a las políticas de descentralización del Gobierno, de acuerdo con las cuales los servicios de salud y educación deben ser manejados por entidades no-gubernamentales, especialmente en áreas rurales donde existe poca o ninguna presencia del Estado. La comunidad de ONGs está muy consciente de sus deficiencias y actualmente está comprometida en la búsqueda de apoyo internacional para mejorar su eficiencia en el monitoreo, la evaluación y los aspectos administrativos.

B. La URNG

Después de más de treinta años de actividad guerrillera clandestina, la URNG -la encarnación más reciente del movimiento guerrillero, compuesta por cuatro agrupaciones de izquierda, aliadas formalmente en 1982- se prepara para incursionar definitivamente a la vida política del país. Con la firma del acuerdo de paz final, los comandantes de la URNG y sus tropas (supuestamente integradas por 1,000 a 3,000 personas) iniciarán la difícil transición del estilo de vida altamente militarizado del guerrillero armado, a la reinserción en la vida del ciudadano común en la República de Guatemala. Si se toman como ejemplo la desmovilización y la reintegración de las fuerzas rebeldes en otras situaciones posconflictivas, puede esperarse que los integrantes de los grupos rebeldes enfrenten grandes retos al reconstruir sus vidas personales como ciudadanos civiles.

Aún no se sabe con seguridad con qué nivel de apoyo político contará la URNG; sin embargo, aparentemente la aparición relativamente exitosa del FDNG en las elecciones legislativas de 1995 alentó a los líderes de la URNG a reconsiderar la posibilidad de lograr reformas a través de medios electorales, y no mediante negociaciones. Ese factor, sumado a los indicios de buena voluntad demostrados por la administración de Arzú (es decir, la depuración de funcionarios militares y civiles que practicaban la corrupción y el abuso), aparentemente motivaron a los líderes de la URNG a dejar de hacer demandas más exigentes en la mesa de negociaciones en favor de una culminación más rápida de los acuerdos de paz.

Al concluir el proceso a finales de 1996, la URNG cuenta con casi tres años para comenzar el lento y arduo proceso de reconstrucción de su base política en todo el país, previo a las elecciones generales de 1999.

C. Grupos de Empresarios

La principal organización en representar los intereses empresariales en Guatemala es el CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras), que fue fundado en 1957. La sabiduría convencional ha sostenido por mucho tiempo que esencialmente existen dos tendencias dentro del CACIF: la primera, representada por las organizaciones agrocomerciales, de cafetaleros y ganaderos, que incluye a la mayoría de terratenientes; tradicionalmente, ésta tiene una postura anticomunista y es más inflexible en lo que se refiere a los cambios de estructuras y normas sociales (por ejemplo, con respecto a los derechos de los indígenas); y la segunda, relacionada con las cadenas de producción, financieras y comerciales que se dedican a la exportación de productos no tradicionales, y con las nuevas generaciones de empresarios especializados en técnicas administrativas. Un documento de USAID, elaborado en 1990, indica que el CACIF es controlado por la élite agrícola y la élite industrial urbana.

En años recientes, el CACIF ha participado más directa y públicamente en el proceso de paz y en asuntos de gobierno. El ejemplo más notable se resume en los importantes esfuerzos que realizó en la época del autogolpe, suceso que condenó rotundamente y donde se organizó y alió con otros para revertir el proceso. Aunque el CACIF se rehusara a participar en la Asamblea de la Sociedad Civil, creó una comisión de paz para tratar ciertos asuntos en las negociaciones de paz, especialmente aquellos relacionados con temas socioeconómicos.

D. Instituciones Religiosas

En los últimos años, la Iglesia Católica, de quien se dice con frecuencia que es la única institución además del ejército que tiene una verdadera presencia nacional, ha desempeñado un papel fundamental en los derechos humanos y el proceso de paz. Además de apoyar el rol del Obispo Quezada Toruño como Conciliador del proceso de diálogo durante el gobierno de Serrano y como convocador de la Asamblea de la Sociedad Civil, los Obispos han publicado varios documentos pastorales importantes relacionados con asuntos de tenencia de tierras, el tema indígena (en la cual presentan una disculpa formal por el rol de la Iglesia durante la época de la Colonia) y el proceso de paz. Un proyecto importante de la mayoría de diócesis, aunque no de todas, es el "Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica" (REMHI), el cual proporcionará una serie de informes que analizan la violencia padecida por la población civil durante la guerra, y en donde participan aproximadamente 300 catequistas y otros miembros de la Iglesia para recolectar testimonios en todo el país.

Guatemala se distingue por poseer el mayor porcentaje de evangélicos en toda Latinoamérica, aunque las políticas de conteo han producido sobreestimaciones o subestimaciones motivadas por intereses políticos. Basta con sugerir que entre un 20% y un 30% de guatemaltecos son evangélicos. Tanto la izquierda política como la derecha católica están particularmente preocupados por el

crecimiento del protestantismo, los primeros porque temen que los evangélicos sean un instrumento de la derecha fundamentalista estadounidense (siendo ése uno de los peores aspectos de la política exterior de los Estados Unidos), mientras los católicos de derecha temen por su hegemonía y perciben el "crecimiento de las 'sectas'" como una evidencia del imperialismo cultural de los Estados Unidos.

E. Sindicatos

En Guatemala, los sindicatos son especialmente débiles, y actualmente representan solamente cerca de un 3% de la fuerza laboral. Los sindicatos figuran entre los más afectados por la represión de finales de los setentas y principios de los ochentas. Desde esa época, cuando había una marcada radicalización de muchas organizaciones sindicales y populares en favor de la lucha revolucionaria, el movimiento sindical aún no se ha recuperado. Hay tres federaciones sindicales importantes (de inclinaciones demócratas cristianas, social demócratas y de izquierda/populares) pero que denotan escasos indicios de crecimiento. A partir de la segunda mitad de los ochenta han surgido varios sindicatos del sector público; aunque esta organización permitió la defensa de intereses de los burócratas, está sujeta a los vaivenes de los despidos y la privatización. Por su parte, el Gobierno ha tomado una actitud relativamente severa en contra de las huelgas en el sector público, emitiendo una ley antihuelgas para los empleados del sector público considerados como "esenciales" por el Estado, lo cual es definido por la ley de manera muy general. Esto provoca ocasionales disturbios sindicales, como ocurrió en junio de 1996, cuando algunos sindicalistas tomaron el Congreso en protesta contra dicha ley; y, como un pasmoso recordatorio de la prolongada dependencia de los civiles de la fuerza militar, se llamó al ejército para disolver la manifestación. En muchos otros casos, la administración de Arzú logró evitar huelgas costosas haciendo uso de la negociación.

F. Indígenas Pobres Rurales y Mujeres Rurales

Se dispone de poca información respecto a las tendencias en el nivel de organización de los indígenas rurales pobres, incluyendo a las mujeres, pero en general sus condiciones socioeconómicas se perciben como un impedimento para el desarrollo nacional, sin mencionar su participación en el desarrollo de sus propias comunidades. La proliferación de comités pro mejoramiento en las aldeas en toda Guatemala involucra a muchas personas que pertenecen a esta categoría, y en varias comunidades probablemente también sean motivo de organización de diversos partidos políticos o grupos populares. Sin embargo, las estadísticas sobre la situación socioeconómica de estas personas transmiten una imagen clara de los tremendos obstáculos que debe enfrentar este estrato de la sociedad.

De los países centroamericanos, Guatemala presenta la cifra más baja de esperanza de vida y la cifra más alta de analfabetismo.

Como se mencionaba anteriormente, en 1990, aproximadamente un 75% de la población nacional era pobre, y la incidencia de pobreza y pobreza extrema era aún superior en las áreas rurales, entre la población indígena. Son evidentes las disparidades en la educación, comparando el promedio de escolaridad de personas indígenas que trabajan (1.3 años) con la de personas no-indígenas (4.2 años). En las áreas rurales, el analfabetismo en mujeres asciende a 47%, y en hombres, a 34%. Las mujeres de las áreas rurales también soportan la mayor carga de trabajo no remunerado dentro de la familia; un 35.6% del tiempo de las mujeres cabe dentro de esta categoría, comparado con el 24.3% del tiempo de los hombres. Obviamente, existen desigualdades que, de percibirse como "injusticias", se podrían convertir en la base para la organización sociopolítica.

G. Actores Internacionales

La comunidad internacional ha acompañado el proceso de paz, especialmente a partir de la participación de Naciones Unidas como moderador y verificador de los acuerdos. En el Acuerdo Marco de enero de 1994 se formó un "Grupo de Amigos del Proceso de Paz de Guatemala" para apoyar el proceso de todas las formas posibles. Entre los miembros del Grupo de Amigos, se encuentran España, Venezuela, Colombia y México (el mismo grupo que acompañó el proceso en El Salvador), junto con Noruega y los Estados Unidos, otros dos países que poseen un interés histórico en Guatemala.

La Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), el actor internacional más prominente en el escenario político guatemalteco, se estableció en noviembre de 1994, con el mandato de verificar los compromisos de derechos humanos de las partes, en el marco del Acuerdo Global de Derechos Humanos, firmado en marzo de 1994. Su mera presencia se percibió como una enorme concesión por parte del ejército de Guatemala (cuyo nacionalismo, se dice, compite únicamente con el de Cuba, en este hemisferio); pero el ejército no tuvo otra alternativa que aceptarlo. La Misión, cuyo personal ha adquirido experiencia en las misiones de derechos humanos de Haití y El Salvador, rápidamente instaló aproximadamente 13 oficinas regionales y subregionales, cuya tarea principal ha consistido en verificar las denuncias relacionadas con los derechos humanos. Al igual que otras misiones, la presencia de Naciones Unidas ha tenido básicamente un efecto disuasivo sobre las violaciones a los derechos humanos. Los grupos populares, indígenas y de campesinos probablemente sean los más entusiastas respecto al trabajo de la Misión, el cual perciben como una forma de protección única, aunque temporal. Muchos activistas del FDNG han expresado que su participación en el proceso electoral del año pasado y la relativa ausencia de violencia política asociada con ese proceso puede atribuirse en gran parte al rol de observancia desempeñado por MINUGUA.

Un aspecto novedoso importante en el diseño de MINUGUA es que, a la par de verificar el comportamiento de las instituciones

estatales encargadas de la protección de los derechos humanos (principalmente la policía y la fuerza judicial), ésta posee el mandato de financiar programas para el fortalecimiento de dichas instituciones. Algunos miembros del personal de MINUGUA consideran que estas actividades fortalecen el trabajo de las personas que persiguen reformar las instituciones estatales desde adentro. Asimismo, el hecho de que MINUGUA pueda conocer a las instituciones por dentro ha contribuido a la realización de un diagnóstico más matizado sobre los problemas que enfrenta Guatemala, a diferencia del diagnóstico que hubiera podido hacer solamente a través de su mandato de verificación.

III. Instituciones Estatales Fundamentales o Escenarios de Interacción

A. El Ejecutivo

La presidencia de Guatemala ha sufrido una variedad de cambios desde el fallido autogolpe del Presidente Serrano Elías en mayo de 1993. Una de las características de la presidencia, desarrollada rápidamente bajo el gobierno de Arzú, ha sido su capacidad de romper con la tradición de confiar en consejeros militares y el Estado Mayor Presidencial (EMP) en particular, para la asesoría constante en asuntos del Estado.

Además, Arzú emprendió una campaña sin precedentes (antes prácticamente inimaginable) de exterminación de la corrupción dentro de la burocracia estatal. Aunque la depuración del sistema aduanal puede haber constituido una medida económica (en algunos puertos, los impuestos de aduana se cuadruplicaron en el plazo de una semana), de todas formas representa un paso importante en la creación de un clima de responsabilidad que, finalmente, devuelva a los ciudadanos la confianza en el aparato estatal, que por lo demás goza de tan poco aprecio.

Arzú y el PAN tienen un programa claramente establecido para Guatemala, basado en gran parte en los propios Acuerdos de Paz. Entre los desafíos institucionales fundamentales, requeridos para lograr el éxito en sus propios términos, se encuentran la descentralización y la modernización del aparato estatal. Necesariamente, esto implicará encarar de frente el aparato estatal corrupto e ineficiente. Habrá necesidad de un liderazgo político constante para implementar la reforma de un "servicio público", del cual algunos sectores se resistirán a que las entidades públicas se vuelvan transparentes y respondan a los ciudadanos.

B. El Congreso

Históricamente, en Guatemala el órgano legislativo ha sido muy débil y dominado por el Poder Ejecutivo. La Constitución permite que el Legislativo, el Presidente, la Corte Suprema de Justicia y la Universidad de San Carlos presenten proyectos de ley en el Congreso. La cantidad de leyes presentadas por los legisladores en

el pasado ha sido baja (comparada con las presentadas por el ejecutivo) y permanece por debajo del 30% del total. Recientemente, un legislador con mucha experiencia se lamentó: "Disponemos de dos formas de formular leyes: o las copiamos de otros países, o nos proveen el tema los grupos de interés." A finales de 1996, los ochenta congresistas de Guatemala no disponían de personal propio y no realizaban prácticamente ningún esfuerzo para servir a su electorado. Había poca conexión con los distritos a los cuales "representan".

El Congreso está organizado en Comisiones que por lo general cuentan con un oficinista y un profesional entre su personal. Usualmente, se trata de personal no calificado para la formulación de leyes y sin dominio de los procedimientos para el trámite de leyes en el Congreso. La mayoría de audiencias del Congreso no están abiertas al público, y no hay puerto de entrada ni oportunidad para los aportes colectivos de los ciudadanos. Hasta hace poco, había resistencia hacia la transparencia, quizás por falta de conocimiento de las responsabilidades y los procedimientos propios del Congreso o falta de autoconfianza en éstos. Usualmente, los partidos políticos representados en el Congreso no cumplen con el rol de agrupar los intereses de los ciudadanos. La debilidad histórica de la institución y la falta de expertos dentro del Congreso inhiben su capacidad de actuar en forma independiente.

El Congreso actual difiere sustancialmente de los Congresos recién pasados. En las elecciones para el Congreso, realizadas en noviembre de 1995, había candidatos de 23 partidos de todo el espectro político. Los resultados fueron importantes porque el Partido de Avanzada Nacional (PAN), un partido nuevo, orientado hacia las reformas, obtuvo el control en el Congreso, y por primera vez desde 1951 un partido de izquierda, el FDNG, ganó representación, con 6 curules. El PAN mantiene la mayoría absoluta, con 42 curules, seguido por un partido caudillista, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que obtuvo 22. Si el PAN logra evitar conflictos, su mayoría de escaños en el Congreso podría significar que la aprobación de su programa legislativo, aunque para las reformas constitucionales se requerirá de una mayoría calificada. Entre los nuevos diputados electos hay doce mujeres y ocho ciudadanos indígenas. Debido a la inclusión de representantes de la izquierda legítima, además de la participación significativa de mujeres y líderes indígenas, este Congreso es único, comparado con los Congresos de las últimas cuatro décadas. Esta singularidad se refleja en un fuerte compromiso en todo el espectro político para trabajar sobre una base no-partidista en la reconstrucción del Congreso como modelo de institución democrática.

Alternabilidad en el liderazgo es un asunto problemático. Los arreglos actuales permiten la rotación anual de la presidencia del Congreso y del liderazgo en las comisiones. Pero, peor aún es que el personal asociado con las comisiones del Congreso cambia anualmente a la par del liderazgo. Actualmente, está casi

garantizado que estas prácticas socavan la memoria institucional. Los únicos mecanismos que podrían llevar hacia una continuidad son (i) la disciplina de los partidos, y (ii) el apoyo al personal, la cual, aunque actualmente sea débil, se está desarrollando a través de un proyecto de modernización del Congreso, apoyado por donantes internacionales.

Un desafío final para el Congreso consiste en que las expectativas y la demanda de legislación por parte del público podrían exceder la capacidad de respuesta actual del Congreso. Hay una enorme carga de legislación heredada de Congresos anteriores, quienes no tuvieron la capacidad o la voluntad de actuar. Esta incapacidad demostrada, junto a la percepción de que los congresistas tradicionalmente han gozado de impunidad por actos de corrupción, probablemente contribuya al bajo nivel de confianza que el público concede a esta entidad. Posiblemente, los eventos ocurridos en 1996 hayan empezado a cambiar esa imagen. Sin embargo, no debe subestimarse la cantidad de leyes esperadas y la complejidad de la legislación requerida a consecuencia de los Acuerdos de Paz.

C. El Sistema Judicial

Los prospectos para una reforma relevante del sistema judicial en Guatemala probablemente jamás hayan sido mejores. El ímpetu de los Acuerdos de Paz, una administración reformista en el poder y una sucesión de eventos favorables dentro del mismo sistema judicial hacen posible el cambio.

Durante los últimos cuatro años, el código procesal penal fue sometido a una modernización profunda, y las funciones del fiscal y del defensor público se están expandiendo y profesionalizando enormemente, para que puedan asumir sus nuevos roles. Aunque el sistema judicial todavía no se haya transformado radicalmente, su credibilidad ha mejorado debido a un cambio rotundo en la Corte Suprema.

El sistema anterior a la reforma había denotado incapacidad para investigar y procesar en forma eficaz las violaciones cometidas contra los derechos humanos. Aunque ahora el tema de mayor preocupación continúa siendo la violación de los derechos humanos, el sistema debe enfrentar una creciente ola de criminalidad común. Los Acuerdos de Paz se proponen mejorar el servicio a la población indígena, la cual hasta ahora había permanecido marginada.

El mayor desafío para el sistema judicial durante la década pasada consistía en investigar, procesar y castigar eficazmente las violaciones a los derechos humanos. Aunque posiblemente haya disminuido, este desafío aún sigue presente. Se ha reducido, aunque no eliminado, la vulnerabilidad del sistema a la manipulación mediante el soborno o la intimidación por parte de personas poderosas dentro del ejército, el Gobierno o el sector privado; ésta también afecta el proceso de penalización del crimen común. Se ha fortalecido la capacidad técnica de los fiscales y la policía en cuanto a la investigación criminal, pero aún falta

mejorarla mucho más. Los Acuerdos de Paz han puesto de relieve las fallas del sistema judicial para resolver las necesidades de la población indígena.

A mediados de los ochentas, con el regreso de un gobierno electo a Guatemala, se hizo posible la reforma del sistema judicial. Mientras la reputación y el funcionamiento del sistema estaban enturbiados por la corrupción, incompetencia e ineficiencia galopantes, el liderazgo de la corte había pasado a manos de un distinguido jurista académico, interesado en realizar reformas. En 1992, se realizó una reforma importante al Código Procesal Penal, la cual entró en vigor en 1994. Estas medidas abrieron el sistema, a través de los juicios orales, a una mayor transparencia y responsabilidad. Además, proporcionaron al sistema la posibilidad de mejorar el profesionalismo a través de una mayor especialización. El nuevo rol del juez consistía en presidir el juicio y aplicar la ley. La responsabilidad de dirigir las investigaciones fue asignada a los fiscales, quienes hasta entonces habían estado subempleados. Anteriormente eran los jueces quienes manejaban las funciones de investigación.

La Fiscalía, anteriormente la más débil de las instituciones del sistema, se vio enfrentada a mayores responsabilidades y a la necesidad de un rápido crecimiento como organización, por lo que solicitó el respaldo de USAID, quien respondió brindando capacitación (tanto para los jueces como para los fiscales) y apoyo para actividades piloto en centros de enfoque seleccionados. El propósito de dichos centros consiste en desarrollar modelos para establecer una estrecha relación entre las funciones de investigación y el proceso penal y judicial, relación necesaria para administrar la justicia en forma eficaz y eficiente. Se instalaron centros de enfoque piloto en Quetzaltenango y Zacapa, los cuales han sido bien recibidos por los participantes.

La policía es igualmente importante en el proceso de investigación criminal. La reputación en cuanto a corrupción e incompetencia de esta institución no era mejor que la de los demás organismos del sistema judicial. Desde mediados de los ochentas, la Policía Nacional ha estado anuente a recibir apoyo para profesionalizar a su personal y mejorar sus destrezas de investigación criminal. De acuerdo con un mandato legislativo de los Estados Unidos, el ICITAP ha sido la agencia que ha brindado respuestas a dichas necesidades, proporcionando amplio apoyo a la Academia de la Policía en forma de capacitación y equipo. El acuerdo de septiembre de 1996 exige la reorganización y la centralización de todas las funciones de la policía en la Policía Nacional, rebautizándola como Policía Nacional Civil.

El nuevo Código Procesal Penal constituye una importante reforma cuya implementación sustancial aún está pendiente. La implementación plena requerirá de un mejoramiento masivo de la infraestructura física y organizativa, y la expansión de la misma, lo cual probablemente implique costos financieros que superan la comprensión de quienes apoyaron y decretaron el nuevo Código.

Necesariamente, la implementación será imperfecta y tendrá que aumentar durante muchos años, lo cual no significa que se suspenda la implementación y el apoyo. Para los donantes internacionales, más allá de los beneficios importantes que este Código aportará a Guatemala, esta reforma brinda una oportunidad para apoyar un modelo digno de lo que podría lograrse en otros países con situaciones similares.

Aunque las iniciativas guatemaltecas respaldadas por la capacitación y la asesoría técnica financiada por USAID están empezando a mostrar un impacto en la actuación de los fiscales, sobre todo en los centros de enfoque, la Fiscalía lamentablemente continúa siendo incapaz de proveer un servicio adecuado, inclusive a la parte ladina del país. Para lograr extender y mantener en todo el país el alcance y la competencia desarrollados en las actividades piloto se dependerá fuertemente del desarrollo de una verdadera capacidad de los guatemaltecos para llevar a cabo las reformas.

La policía, junto con los fiscales, sigue jugando un papel importante en las investigaciones criminales, las cuales continúan siendo el elemento más importante del sistema judicial para encarar el crimen común y las violaciones a los derechos humanos. El retiro directo del ejército del poder político, ayuda a aliviar un factor que ha dificultado la investigación de las violaciones a los derechos humanos y de crímenes comunes en los cuales se ha sospechado de la complicidad de los militares, ya sea como institución o como individuos. Posiblemente se haya otorgado una importancia excesiva a la "conspiración" y no a la incompetencia de la policía, pero ésta aún carece de las destrezas necesarias para realizar una buena investigación criminal.

Los requisitos legales del nuevo Código Procesal Penal, combinados con el fortalecimiento de la función de los fiscales, han revelado la debilidad de la función del defensor público. Hasta ahora, la defensa pública había dependido de las habilidades y motivaciones variables de estudiantes de derecho en bufetes populares escasamente supervisados. El nuevo Código establece que esta función debe ser profesionalizada. Es probable que una organización incipiente de defensores públicos, iniciada dentro del sistema de tribunales, pronto sea una entidad separada, similar a la Fiscalía. Esta debería expandirse ampliamente para cubrir las necesidades de representación existentes; y, para lograr una representación justa, su personal debería estar tan bien preparado como los fiscales. De la experiencia obtenida en otros lugares, se puede concluir que no basta con clases magistrales y capacitación teórica. Para desarrollar estándares de calidad de ejecución apropiadamente altos, así como una capacidad organizativa para mantener esa ejecución, se requiere de la asesoría práctica de abogados/instructores capaces. Aunque la corrupción en los tribunales haya mejorado con la depuración de 1994, el sistema de tribunales aún debe enfrentar su problema principal, que es la ineficiencia en el manejo y la administración.

Para un sector de la comunidad indígena, los tribunales y sus agentes aún son instituciones ajenas, cuyos empleados son extraños que hablan un idioma extraño. El hecho de contar con una mayor cantidad de intérpretes ayudará a cerrar esta brecha, pero para una víctima del crimen o especialmente para un defensor, un intérprete no es un sustituto para la representación y la asesoría por parte de un abogado que hable el propio idioma y comprenda la propia cultura. Las habilidades lingüísticas y el conocimiento de las culturas por parte del juez son igualmente importantes.

D. El Ejército y las Relaciones entre Civiles y Militares

En Guatemala, la firma del acuerdo de septiembre de 1996 sobre asuntos civiles-militares, y la presidencia de Alvaro Arzú han contribuido en gran medida al establecimiento del control civil sobre la institución militar. Sin embargo, como nos han recordado los eruditos respecto a la consolidación democrática, la "falta de desafío a los enclaves no democráticos no equivale a la democracia", y uno de los retos a enfrentar con el tiempo, si se quiere consolidar la democracia, es que "los dominios reservados para la formulación de políticas" al principio (en la transición democrática) permanezcan "alejados del ámbito de los funcionarios electos".

Desde mediados de los ochentas, el esfuerzo de los centroamericanos por tomar las riendas de su propio destino (esfuerzo inicialmente formulado en los acuerdos de Esquipulas II, en 1986) ha provocado una variedad de importantes eventos de transición en Guatemala. Aunque la fase de transición se ha prolongado más en Guatemala que en otros países de la región, han ocurrido los siguientes sucesos durante los períodos de presidencia de Ramiro de León Carpio y Alvaro Arzú:

- * En septiembre de 1995 fueron retirados los comisionados militares, de los cuales había casi 30,000 durante el apogeo de la guerra civil y cuya abolición se debió a los Acuerdos de Paz. El Presidente de León Carpio fue suficientemente fuerte y el liderazgo militar estuvo suficientemente comprometido con el proceso de paz para implementar esta fase inicial.

- * Durante el primer año de su mandato (1996), el Presidente Arzú en dos ocasiones despidió, retiró por la fuerza o colocó en "misiones de reserva" a un gran número de altos oficiales militares cuya actuación aparentemente no se ajustaba a los estándares de la Constitución. Arzú no sólo sobrevivió, a pesar de haber tomado estas medidas, sino pareció haber conquistado la aprobación pública por su actuación.

- * Los Acuerdos de Paz exigían la desmovilización y el desarme de las PAC dentro de los 30 días subsiguientes a la firma del Acuerdo de Paz definitivo, pero dicho proceso ya estaba bien encaminado a mediados de 1996. De unos 200,000 miembros de

las PAC en junio de 1996, a finales de octubre solamente permanecían activos un total de 60,000, esperando la desmovilización hacia finales de 1996.

* El Acuerdo de Paz de septiembre de 1996 exigía la reingeniería de la policía para transformarla en una Policía Nacional Civil en 1999, y llamaba a un distanciamiento del ejército de las funciones policíacas.

* El mismo Acuerdo exigía la disminución, en una tercera parte, de los niveles de fuerzas militares (en el transcurso de un año) y de los presupuestos militares (en el transcurso de tres años).

En resumen, la evidencia de una transición de una política completamente militarizada hacia un estado protodemocrático, entre 1986 y 1996, ha sido considerable e impactante. Aún así, la consolidación de la democracia requiere del establecimiento de una clara supremacía civil; la eliminación de todos los "dominios reservados" de privilegio en la formulación de políticas; el establecimiento de un estado de derecho; y una solución "satisfactoria" al problema de la impunidad de que disfrutaban los perpetradores de violaciones a los derechos humanos.

E. Partidos Políticos, Comités Cívicos y el Proceso Electoral

Guatemala cuenta con el sufragio adulto universal, que es muy importante en una sociedad multiétnica, en la cual no todos los ciudadanos hablan la "lingua franca". La primera elección "libre y justa" en la era post-1954 en Guatemala llegó treinta años tarde, en 1985. Como se indica anteriormente, las elecciones más recientes ocurrieron en noviembre de 1995, y las próximas elecciones presidenciales y del Congreso se llevarán a cabo en 1999. La concurrencia de votantes ha sido extremadamente baja. En 1995, a pesar de una campaña organizada de inscripción y votación, la inscripción fue baja. De los votantes inscritos, un 53% no votó en la primera vuelta, y aún más votantes inscritos (63%) no votaron en la segunda vuelta para elegir a uno de los dos candidatos presidenciales con mayor cantidad de votos. El número de votantes inscritos que realmente votaron en el plebiscito de 1994 para determinar las reformas constitucionales y las elecciones legislativas fue de un deplorable 21%.

Las elecciones fueron coordinadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), una entidad no partidista, permanente e independiente, institución sólida que es respetada por aproximadamente la mitad de la población. Las elecciones se llevaron a cabo con la participación de observadores internacionales, quienes constataron que éstas fueron bien manejadas por el TSE. Por lo tanto, la escasa participación de votantes aparentemente no se debe a aspectos administrativos, excepto por el hecho de haber colocado las urnas electorales rurales en las cabeceras municipales, lo cual incide en los costos de viaje de los votantes y el tiempo invertido por los mismos.

En Guatemala hay importantes diferencias respecto a género, educación, riqueza y etnicidad en los patrones de inscripción y votación. En general, las mujeres tienen menos probabilidades de votar que los hombres, situación que sólo se debe en parte a las cifras de inscripción más bajas para las mujeres. Es especialmente improbable que los guatemaltecos menos educados se inscriban y voten. El sólo hecho de que las mujeres cuenten, en promedio, con solamente cuatro años de educación hace una diferencia. En lo referente a la empadronamiento y la votación, la educación parece ser un factor más determinante que la riqueza, aunque ambos aspectos estén interrelacionados.

Los partidos políticos en Guatemala son notablemente incapaces de cumplir con las funciones que se esperan de ellos en una sociedad democrática, como por ejemplo trasladar las demandas sociales a quienes formulan las políticas de Estado, socializar a los ciudadanos en una cultura democrática y estructurar el diálogo político. Estos son roles fundamentales para la consolidación de una democracia, y no han sido, ni están siendo, asumidos por los partidos políticos en Guatemala.

Históricamente, los partidos políticos se organizaban alrededor de personajes específicos y eran manejados por élites. Los partidos más numerosos con frecuencia eran creados o cooptados por militares. Hasta el triunfo de los Demócratas Cristianos en 1985, las opciones para los partidos en la era post-1954 únicamente representaban ideologías de derecha y de centro. Y en el período del Presidente Vinicio Cerezo (1986-1990), los Demócratas Cristianos demostraron ser igualmente incapaces para desplazarse hacia el centro-izquierda, ya que las ideas reformistas iniciales de Cerezo fueron sofocadas por los militares.

El funcionamiento interno de los partidos no ha sido democrático. Los partidos en Guatemala funcionan solamente con un grupo reducido de miembros. Los candidatos realizan campañas intensas durante el período de campaña pero prácticamente cierran sus oficinas entre elecciones. El electorado tiende a votar por la personalidad del candidato, más que por una plataforma política o por políticas, quizás debido a que se han visto tan pocos ejemplos de gobiernos regidos por un programa. No es de sorprenderse que los guatemaltecos expresen una mayor falta de confianza en los partidos políticos que en cualquier otra institución democrática en el país; tampoco es asombroso el hecho que el grupo de votantes sea tan reducido.

A nivel local, en Guatemala está surgiendo una alternativa a los partidos políticos. De acuerdo con la Constitución de 1985, a los comités cívicos se les permite postular a candidatos para desempeñar cargos municipales. En 1995, el PAN obtuvo la mayoría de votos para una tercera parte de las 300 alcaldías. Dado que el PAN anteriormente era un comité cívico, es evidente que el movimiento de comités cívicos ha renovado el espectro partidista en el país. Además, los comités cívicos obtuvieron la mayoría de

votos en 21 lugares y ganaron la representación en más de 100 concejos municipales, lo cual indica que representan una alternativa a los tan desacreditados partidos políticos. A cierto nivel, los comités cívicos constituyen un recurso positivo para consolidar la democracia. Sin embargo, no cumplen con dos de los roles que deberían desempeñar los partidos políticos a nivel nacional: reunir las demandas sociales y estructurar el diálogo político nacional. Posiblemente, los comités cívicos provean una socialización positiva a la vida política. Para que los partidos más antiguos logren sobrevivir a largo plazo, es preciso que se reformen a sí mismos para jugar los roles que no pueden desempeñar los comités cívicos.

F. Gobierno Regional y Local en los Acuerdos de Paz

Un aspecto muy importante de los Acuerdos de Paz es su determinación a promover la participación a nivel local, basados en la convicción que en el gobierno pueden y deben existir el consenso y la capacidad de respuesta. Previo a la apertura post-1985 del proceso político, había sido lamentable la situación de los gobiernos locales de Guatemala. Los empleados municipales se caracterizaban por sus escasas destrezas técnicas o por la ausencia de éstas, y era usual la cultura vertical y no-participativa (agravada por el gobierno militar efectivo en las áreas más remotas), la distribución deficiente de los servicios públicos y la dependencia de transferencias fiscales (en un nivel bajo) del gobierno central. Sin embargo, debido a las decisiones tomadas a finales de los ochentas, las cuales se han visto reforzadas y aceleradas por el Proceso de Paz, empezaron a ocurrir muchos cambios en los gobiernos locales. Como resultado del Código Municipal de 1988 y otros decretos emitidos a partir de 1985, se ha logrado que la situación financiera municipal mejore en forma significativa. Resumiendo, por primera vez en la historia del gobierno municipal en Guatemala hay recursos financieros para invertir, y las autoridades centralizadas han empezado a exigir que los procesos de toma de decisiones a nivel local tomen en cuenta los aportes de los ciudadanos.

Además, desde finales de 1996, la Comisión Permanente para Asuntos Municipales y la Comisión de Descentralización, dos comisiones del Congreso de Guatemala, están trabajando en la propuesta de algunas reformas al Código Municipal con el objeto de llevar a cabo los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, los cuales estipulan que el nuevo Código debe determinar que los Consejos de Desarrollo Locales en cada municipalidad sean apoyados por la participación plena de los ciudadanos. A partir de 1997, se visualiza a los consejos de desarrollo como entidades que revisan propuestas de proyectos y además monitorean y evalúan la ejecución de los proyectos comunitarios financiados por los gobiernos municipales y departamentales, y por los fondos sociales. Los Consejos de Desarrollo fueron establecidos en la Constitución de 1985 a nivel regional, departamental, municipal y local. No obstante la suspensión posterior de los consejos locales, los Acuerdos de Paz reviven los Consejos de Desarrollo en las

localidades. Del incremento al impuesto al valor agregado en 1996 se destina una décima parte para los Consejos de Desarrollo Regionales y Departamentales, lo cual les otorgará una nueva capacidad para actuar.

Hasta la fecha, varios factores han restringido la plena participación de los ciudadanos en los gobiernos municipales. La falta de recursos con qué trabajar y la tradición de indiferencia por parte de las autoridades municipales han provocado la falta de confianza de los guatemaltecos, en especial, los indígenas. Sin embargo, el mayor fracaso lo constituye el hecho que las mujeres indígenas prácticamente no han contado con ningún medio para obtener acceso al poder local. La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) indica que en las 330 municipalidades de Guatemala no hay una sola alcaldesa indígena, ni una mujer que sea miembro de un concejo municipal. Esta condición contrasta fuertemente con la intención de los Acuerdos de Paz. Obviamente, es preciso trabajar arduamente para incorporar a la mujer indígena en los procesos políticos. Sus diversas desventajas (con más frecuencia son monolingües, tienen menos educación, una mayor carga de trabajo en el hogar, y están sujetas a relaciones familiares desventajosas, en las cuales los esposos desaniman la actividad política independiente), han demostrado ser, hasta la fecha, barreras casi insuperables para su participación eficaz.

Tanto para hombres como mujeres, hay dificultades de participación meramente físicas. Las municipalidades tienen una cabecera y de ellas dependen una serie de pequeñas aldeas que muchas veces están comunicadas por caminos extremadamente difíciles, mientras el transporte público es inexistente o ineficiente. Ocurre con frecuencia que las urnas electorales se concentran en la cabecera municipal para evitar la intimidación por parte de los líderes de las aldeas. Para una acción electoral eficaz de los pueblos rurales indígenas se requiere de un esfuerzo extraordinario de movilización. Como se puede reconocer por los resultados de las elecciones de 1995, algunas ONGs han logrado apoyar esta movilización con éxito, pero para lograrlo, generalmente han contado con recursos externos.

Considerando la frecuencia con que los Acuerdos de Paz se refieren a la creciente participación de los ciudadanos y a la devolución del poder de toma de decisiones y de recursos a los gobiernos locales, éste parece ser un momento sumamente apropiado para que la comunidad de donantes internacionales apoye las actividades que promuevan la descentralización y la mayor participación de los ciudadanos a nivel de municipalidades, y que refuercen las habilidades de alcaldes y los concejales para relacionarse con los grupos de ciudadanos. Existe una oportunidad para realizar la reconstrucción definitiva del gobierno municipal, así como para la "concesión del derecho al voto participativo" de aquellas comunidades que efectivamente habían sido privadas de sus derechos durante siglos. Sin embargo, a menos que se brinde apoyo a los alcaldes, a los miembros de los concejos, a otras personas dentro de los gobiernos municipales, y a las ONGs que estructurarán los

aportes de los ciudadanos en sus patrones de toma de decisiones, será difícil romper los antiguos hábitos de exclusión, secretividad y desconfianza mutua.

IV. Dinámicas Políticas Relevantes

A. Institucionalización de la Apertura y la Participación

La institucionalización de los mecanismos participativos en la "sociedad política", la organización de la sociedad civil y la creación de vías de comunicación entre ambas constituyen los temas principales relacionados con la integración de ex-combatientes y desplazados. Aun para aquellos guatemaltecos que no se han visto afectados directamente por la violencia política (aunque resulta difícil imaginar una sola familia guatemalteca que no haya sido víctima de ésta), la vida organizativa y los mecanismos participativos han sido excesivamente restringidos desde la era de 1944-1954. Y esa era más temprana de apertura política, tampoco experimentó todas las formas de participación ciudadana que podrían ocurrir en los umbrales del milenio... los panoramas tecnológicos y de organización han cambiado enormemente desde 1954.

En teoría, hay dos desafíos: el primero consiste en organizarse para la expresión eficaz de los intereses y valores de aquellos grupos que nunca antes habían sido debidamente representados en la formulación de políticas públicas. Estos grupos incluirían, sin duda alguna, a los pueblos indígenas, las mujeres, y también podrían implicar a los trabajadores urbanos del sector informal. El segundo desafío consiste en la expresión eficaz de los intereses de grupos que anteriormente formaban parte de los procesos políticos, que luego fueron desmovilizados durante los años de represión y que ahora están sujetos a la reactivación. Entre estas colectividades se encuentran los sindicatos (que nunca dejaron de existir, pero cuyos intereses se consideraban adversos a los intereses de las élites políticas) y los grupos de trabajadores rurales constituidos en cooperativas u otras formas de organización ocupacional.

Las intervenciones programáticas de la sociedad civil bien podrían centrarse en estos grupos. Si la iniciativa principal del equipo del objetivo estratégico sobre democracia de USAID/G-CAP consistiera en apoyar, figurativamente, "el otorgamiento de derechos políticos a los antes desposeídos de derechos políticos", entonces son éstas las categorías de la sociedad civil hacia las cuales es preciso dirigir las iniciativas programáticas. Las ONGs a nivel nacional que representan a las mujeres y a los pueblos indígenas constituyen oportunidades especiales para el fortalecimiento de la sociedad civil. En vista que las mujeres y los pueblos indígenas han sido excluidos de la participación a nivel local, constituirá un objetivo particular de ayuda el aumento de la participación de ambos grupos a dicho nivel. Sin embargo, las cooperativas y otras organizaciones ocupacionales posiblemente provean una asistencia eficaz a los trabajadores del

sector informal, tanto de áreas urbanas como rurales. Las cooperativas constituyen un marco organizativo particularmente libre de conflictos para trabajadores sin empleadores, lo cual puede contribuir a que sus integrantes mejoren su productividad económica, y a la vez proporcionar un medio para la expresión de intereses en un sistema político más amplio. Ya que muchas mujeres (incluso mujeres indígenas) se desempeñan en actividades económicas informales, es importante recordar que las mujeres pueden organizarse no solamente en base al género, sino también en base a la ocupación, categoría que suele incluir el aspecto del género.

Cualquiera que sea la forma, es fundamental apoyar la organización de grupos de la sociedad civil para lograr una respuesta de la sociedad política. Una sociedad desorganizada y fragmentada es una sociedad que no puede exigir la rendición de cuentas de las personas políticamente poderosas. El milagro de los noventa en Guatemala lo constituye el hecho que una sociedad civil vibrante esté tratando activamente de organizarse. Aunque el papel principal siempre debe permanecer en manos de los guatemaltecos, el apoyo externo para profundizar la organización de la sociedad civil será conveniente en la medida que contribuya a la creación de una organización sostenible, en función de intereses ampliamente compartidos.

B. El Rol de los Donantes Internacionales en el Apoyo de las Reformas Políticas y la Democratización

De acuerdo con la Secretaría de Planificación Económica, SEGEPLAN, se estima que el costo de implementación de los Acuerdos de Paz llegará a unos 2,300 millones de dólares. El Gobierno espera recibir de la comunidad internacional un 73% de este total, en forma de donaciones, préstamos y asistencia técnica. Actualmente, la mayoría de donantes se encuentra en el proceso de elaboración de planes y compromisos de financiamiento. Por lo tanto, este informe es solamente una revisión momentánea de los planes, y de los donantes que conocemos. Muchos donantes están planificando brindar apoyo en las mismas áreas generales que el programa de democratización de USAID. Por lo tanto, es fundamental la coordinación en las fases de planificación e implementación, a fin de evitar duplicaciones de programas o estrategias contradictorias.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) anunció que entre 1996 y 1998 se otorgarán préstamos por un total de 665 millones de dólares para una variedad de proyectos, de los cuales algunos no están directamente vinculados con la democratización (como los 150 millones de dólares previstos para invertir en carreteras, lo cual podría incidir indirectamente en la democratización a través de la creación de empleos que aliviarán la tensión social). Pero hay otras inversiones del BID con implicaciones mayores y más directas para la democratización. El BID invertirá en (i) la modernización del sistema judicial (un estudio previo de 300,000 dólares presagia un préstamo mucho mayor); (ii) programas de inversión

social (42.5 millones de dólares para el Fondo de Inversión Social) que proporcionan recursos a los gobiernos locales; (iii) la reintegración de las comunidades para la consolidación de la paz (55 millones de dólares en "Zonapaz"); y (iv) la modernización del Congreso (750,000 dólares). El Banco Mundial está otorgando un préstamo para el manejo financiero integral, a fin de ayudar a implementar las reformas fiscales iniciadas por la administración de Arzú, y además, está estudiando un préstamo mucho mayor para el sector judicial. Entre otras agencias financieras internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera apoyar políticas macroeconómicas.

MINUGUA, además de su mandato de verificación de la implementación de los Acuerdos de Paz, ha planificado apoyar una serie complementaria de actividades de fortalecimiento institucional. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha previsto invertir en el desarrollo económico y tiene encaminado un programa de resolución de conflictos en tres comunidades seleccionadas. Instituciones multilaterales proveerán el apoyo tan necesario para el proceso de democratización e implementación de los Acuerdos de Paz, aunque aún falta ver cuánto durará ese interés. Gran parte de dicha ayuda podrá ser percibida como una inyección de apoyo a corto plazo (2 a 3 años) para contribuir a la consolidación de la paz.

Los donantes bilaterales también están contribuyendo a la implementación de los Acuerdos de Paz, específicamente para el desarrollo democrático, a través de una variedad de programas. La Unión Europea anunció que proveerá cerca de 250 millones de dólares en proyectos relacionados con la paz, incluyendo un programa de apoyo para niños de la calle. Noruega ha decidido otorgar 2 millones de dólares al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cantidad que se sumará a los 7 millones ya recibidos para la repatriación de refugiados. Dinamarca ha proporcionado 334,000 dólares al Fondo de las Naciones Unidas, como ayuda para el Proceso de Paz. Los canadienses apoyan un programa de resolución de conflictos, además de brindar ayuda para un programa de fortalecimiento legislativo; su interés se centra en la creación de un "puerto de entrada" para las preocupaciones y los intereses de los ciudadanos. Además, el Gobierno canadiense y algunas fundaciones europeas están financiando un proyecto en el área del derecho consuetudinario indígena, tal como lo hace USAID a través de MINUGUA. También se recibe apoyo para FEMICA (asociación regional de alcaldes, un defensor de las municipalidades) a través de USAID y otros donantes.

Dentro del Gobierno de los Estados Unidos hay varias instituciones involucradas: además del programa de USAID para apoyar la democracia, USIS patrocina un modesto programa que envía a periodistas y otras personas a los Estados Unidos para estudiar periodismo investigativo. Además, USIS cuenta con algunos fondos para invitar a académicos norteamericanos para capacitar en Guatemala a periodistas locales. El Departamento de Justicia de

Estados Unidos cuenta con un programa de capacitación de policías, Programa de Asistencia para la Capacitación e Investigación Criminal (ICITAP), financiado por USAID. Aparentemente, existen algunos problemas de coordinación en dicho programa, ya que actualmente puede considerarse que éste contribuye a un "mejor funcionamiento de la policía", sin estar suficientemente inmerso en el ámbito más amplio del "rol de la policía para mejorar la democracia". Los Acuerdos de Paz visualizan la creación de una Policía Nacional Civil como una iniciativa importante; por lo tanto, quizás podría existir una justificación para un concepto más amplio de capacitación. La Embajada de los Estados Unidos complementa el programa para la democracia de USAID, involucrando a los principales responsables de la toma de decisiones y a quienes definen la opinión pública en Guatemala en temas fundamentales para la promoción de la democracia. El Programa Internacional de Educación y Capacitación Militar (IMET) y sus programas de capacitación para oficiales militares fueron suspendidos hace varios años.

Es crítica la necesidad de coordinación tanto durante la fase de planificación como de implementación. En un país donde es evidente la voluntad política y donde existe un plan de desarrollo nacional en forma de Acuerdos de Paz, prestarán su apoyo muchos donantes multilaterales y bilaterales, además de las fundaciones y las ONGs. Durante el período de 1997 a 2001, USAID/G-CAP trabajará en coordinación estrecha con otros donantes en las fases de planificación e implementación de programas, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y para garantizar que no se apliquen estrategias contradictorias.

V. Resumen de la Evaluación

Hay muchos aspectos positivos en el proceso político actual de Guatemala. La transición hacia la democracia y su consiguiente consolidación frecuentemente es marcada por momentos críticos. A partir de mayo de 1993 en Guatemala, se forjó una coalición de civiles, insegura pero real, con el afán de acelerar e institucionalizar la práctica democrática. Esta coalición enfrenta tensiones, abarcando a grupos sociales con diferentes intereses; sin embargo, actualmente muchos guatemaltecos están convencidos de lo importante y primordial que es para la sociedad la creación de un Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la generación de instituciones gubernamentales transparentes y capaces de responder, y un Estado más inclusivo. El Gobierno de Guatemala y la URNG respaldaron estas convicciones en los Acuerdos de Paz firmados entre 1994 y 1996. Los esfuerzos del Presidente Alvaro Arzú por afirmar el control civil sobre el militar parecen tener éxito en la medida que los líderes del ejército aprueban el nuevo rol restringido de la institución militar.

Sin embargo, algunos actores sociales poseen intereses que no defendería un Estado guatemalteco democrático. Otros están interesados en que no se investigue el pasado, que es un pasado saturado de violaciones a los derechos humanos. Además, aunque

este momento histórico llene de esperanzas a los guatemaltecos, es profunda su ambivalencia sobre si se puede hacer funcionar las instituciones gubernamentales. Aunque deseosos del cambio, los ciudadanos son debidamente cautelosos; tendrán que observar la rendición de cuentas, la transparencia y la capacidad de respuesta en múltiples ocasiones, antes de atreverse a creer que se han enraizado nuevos patrones de comportamiento de élite.

En ese contexto, hay cuatro áreas fundamentales que parecen decisivas para la intervención programática: (i) el apoyo prolongado de la reforma del sector de justicia; (ii) el apoyo prolongado de las iniciativas para mejorar el respeto a los derechos humanos en Guatemala (velando por que las violaciones del pasado sean abordadas de tal manera que se contribuya a la rendición de cuentas y la reconciliación); (iii) el apoyo prolongado de iniciativas para incrementar la participación en la vida política a través de una variedad de mecanismos: participación electoral, incidencia y monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil, además de la participación en nuevos mecanismos (consejos de desarrollo local) a nivel de gobiernos municipales; y (iv) el apoyo para la modernización del Congreso, lo cual será fundamental para establecer una base jurídica de implementación de los Acuerdos de Paz.

Se puede concebir una amplia gama de intervenciones programáticas. Hay muchos roles que los donantes internacionales podrían jugar para ayudar al gobierno de Guatemala y a la sociedad civil guatemalteca en la consolidación de las instituciones y las prácticas democráticas. Afortunadamente, el interés internacional es grande, los donantes son numerosos, y el equipo del objetivo estratégico de democracia de USAID/G-CAP se puede enfocar en unas cuantas áreas.

Entre las razones para elegir estas áreas programáticas está el hecho de que crean incentivos positivos para inducir el comportamiento de colaboración. Las iniciativas pasadas de USAID para crear programas cooperativos (en instituciones independientes) en el área de justicia, han generado gran orgullo entre los participantes, quienes observan cómo mejora su propio desempeño institucional al relacionarse más plenamente con otras instituciones. Un sector de justicia más efectivo evitará futuras violaciones a los derechos humanos. Los ciudadanos que participan en los gobiernos locales y en organizaciones de incidencia y monitoreo se deberían beneficiar de las políticas públicas, lo cual haría más atractiva la vida democrática, y por tanto, más digna de ser defendida. Finalmente, un Congreso más transparente y efectivo servirá de contrapeso a siglos de autoridad sobrecentralizada en el poder ejecutivo del Gobierno. Un sistema legislativo eficaz proveerá incentivos positivos para la participación ciudadana y la defensa de la democracia de parte de las élites y las masas por igual.