



fundación
propaz

Resignificando
los Acuerdos de *Paiz*





Resignificando los Acuerdos de Paz

Resignificando los Acuerdos de Paz



Fotos: Diana Cameros

ISBN: 978-9929-738-24-9

Diseño e impresión:



3a. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
www.serviprensa.com

Portada: Manolo Recinos
Diagramación: Evelyn Ralda
Revisión textos: Jaime Bran

Esta publicación fue impresa en junio de 2017.
La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige 80 gramos.

Índice

El compromiso de Suecia con los Acuerdos de Paz

Georg André

Embajador de Suecia en Guatemala 7

Presentación: la resignificación de los Acuerdos de Paz

Carlos Alberto Sarti Castañeda / Felipe Antonio Girón Palacios 9

Derechos humanos, seguridad y justicia después de los Acuerdos de Paz

Bernardo Arévalo de León / Francisco Jiménez..... 17

1. El Estado contrainsurgente: Antecedentes y consecuencias..... 17

2. Los Acuerdos de Paz: objetivos y compromisos 21

3. Balance: ¿Qué es lo que en realidad se ha logrado?..... 26

4. De cara al futuro: La nueva agenda de seguridad, justicia y derechos humanos para resignificar los Acuerdos de Paz 35

Bibliografía..... 38

¿Qué significaron los Acuerdos de Paz para el desarrollo económico y la equidad en Guatemala?

Maynor Cabrera / Erick Coyoy 43

Introducción..... 43

1. Planteamientos sustantivos y procesales planteados en los Acuerdos de Paz sobre desarrollo económico y equidad 44

2. Cumplimiento de los planteamientos sobre desarrollo económico y equidad en la implementación de los Acuerdos de Paz (1996-2016)..... 49

3. Propuestas de visiones y mecanismos que coadyuven a la resignificación de los Acuerdos de Paz sobre desarrollo económico y equidad..... 63

Referencias 64

Una mirada desde el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (ARCRE)

Luis Fernando Mack 67

Introducción 67

1. Interpretando el “espíritu” de los Acuerdos de Paz, veinte años después 69

2. Evaluando el impacto de los Acuerdos de Paz en el tema político 78

3. A manera de conclusión: los desafíos de futuro 86

Referencias 89

Anexos 91

¿De qué paz hablamos? Balance crítico del legado construido por las mujeres guatemaltecas

Silvia Trujillo / Camilla Camerlengo 97

Introducción 97

1. Puntos de partida teórico-conceptuales 99

2. Etapa inicial: construir una agenda autónoma en el marco de la
Asamblea de la Sociedad Civil..... 104

3. El impulso y agotamiento de la agenda de la paz..... 108

4. La situación de las mujeres, en cifras 111

5. Tras veinte años ¿Qué ha cambiado para las mujeres? 118

6. Resignificando los contenidos de los Acuerdos de Paz ¿De qué paz hablamos? 120

7. Reflexiones que cierran, pero pretenden abrir el camino..... 123

Referencias 126

Anexos 131

Plurigobernabilidad: Comunidad-Tierra-Autogobierno (Examen crítico del AIDPI a 20 años de los Acuerdos de Paz)

Gladys Tzul Tzul / Jovita Tzul Tzul 147

Introducción 147

1. El *Paq'tun* frente al AIDPI..... 149

2. Claves para la comprensión política del territorio 151

3. Horizonte de plurigobernabilidad: ¿Es posible resignificar?..... 161

Referencias 163

Participación juvenil y Acuerdos de Paz: ¿agenda actual y futura?

Gabriela Carrera / Liza Noriega 167

Introducción..... 167

1. La situación de los jóvenes guatemaltecos y los Acuerdos de Paz 168

2. Recorrido histórico de la participación juvenil 174

3. Para concluir: vías para la resignificación de los Acuerdos..... 187

Bibliografía..... 191

El futuro de la resignificación: escenarios posibles

Carlos Mendoza / Daniel Haering / Christian Espinoza 193

Introducción..... 193

1. La naturaleza de los pactos políticos de gran escala 194

2. Los Acuerdos de Paz. La agenda sin dueño 196

3. Algunas de las principales tendencias en Guatemala 201

4. Escenarios de resignificación de los Acuerdos de Paz 2019-2023 205

5. La posibilidad de la resignificación..... 215

Bibliografía..... 216

Perfil profesional de autores 217

El compromiso de Suecia con los Acuerdos de Paz

*Georg André
Embajador de Suecia en Guatemala*

Suecia ha mantenido, de diversas formas, un apoyo permanente a los Acuerdos de Paz, desde la fase de negociación hasta la actualidad. En la estrategia de cooperación al desarrollo de Suecia con Guatemala (2016-2020) se señala que “la cooperación sueca al desarrollo apoyará al país en la implementación de los Acuerdos de Paz y contribuirá así al fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la consolidación de la paz, la reducción del nivel de violencia y la reducción de la violencia. Las actividades también deberán contribuir a la igualdad de género y mejores posibilidades para los pueblos indígenas”.

El pasado 2016, se cumplieron veinte años de haberse firmado la paz en Guatemala. Desde la Embajada de Suecia decidimos apoyar las Iniciativas por la Paz y la Democracia, orientadas a la conmemoración de los 20 años de los Acuerdos de Paz y los 30 de Esquipulas II. Las iniciativas son un proceso de articulación de Fundación Propaz, el Instituto Demos y la Fundación Esquipulas orientada actualmente a proyectar nuevas acciones a futuro, para fortalecer la democracia, la justicia y la paz.

En el marco de las Iniciativas, Fundación Propaz, con apoyo de la Embajada de Suecia, desarrolla el proyecto: “20 años de los Acuerdos de Paz: caminando hacia su resignificación”, el cual tiene cinco componentes operativos: Seminario de investigación sobre los Acuerdos de Paz, Congreso por la Resignificación de los Acuerdos de Paz, Campaña de Comunicación en distintos medios, Conferencias Internacionales sobre la paz y Foros regionales en el interior del país. El proyecto también incluía la articulación con las iniciativas por la democracia y la paz.

El seminario se orientó a investigar temas relevantes de los Acuerdos de Paz que fueran más allá de estudios sobre cada acuerdo de forma separada. Desde esa perspectiva, Fundación Propaz buscaba rescatar y resignificar el “espíritu” de los Acuerdos para actualizarlo a las condiciones actuales del país. De tal manera, además del análisis temático, los investigadores proponen rutas posibles de resignificación de los Acuerdos.

Cada uno de los capítulos de este libro propone caminos para resignificar los Acuerdos de Paz. A la luz de los hechos recientes de la historia política guatemalteca, estas investigaciones pueden contribuir a la reflexión y discusión sobre el futuro de Guatemala y a la definición de políticas y planes de gobierno e iniciativas y propuestas desde la sociedad civil para construir paz en Guatemala.

Esfuerzos como los del proyecto, del cual este libro forma parte, es coherente con la Estrategia de Cooperación al Desarrollo de Suecia con Guatemala (2016-2020), por eso nos congratulamos por su publicación.

Espero que su lectura genere una discusión entre distintos actores de la sociedad guatemalteca y que sirva como insumo a sus propuestas. No me queda más que reiterar el compromiso de Suecia hacia Guatemala y su desarrollo sustentable.

Presentación: la resignificación de los Acuerdos de Paz

Carlos Alberto Sarti Castañeda / Felipe Antonio Girón Palacios

A inicios de 2015, en vísperas del cumplimiento del vigésimo aniversario de los Acuerdos de Paz, Fundación Propaz vio la necesidad de promover un proceso de reflexión colectiva sobre el significado histórico de los Acuerdos de Paz y sus potencialidades actuales y futuras. Esta perspectiva fue fortalecida por la crisis política y las manifestaciones ciudadanas de 2015 que estaban demandando respuestas sobre la crisis del sistema político, de la democracia y sobre los rasgos perversos del accionar estatal y gubernamental. En este contexto de confluencia de historia y coyuntura crítica iniciamos el proceso que denominamos: “*20 años de los Acuerdos de Paz: caminando hacia su resignificación*”.

Partimos de la convicción de que los Acuerdos de Paz, más allá de sus valoraciones, se constituyen en un punto de inflexión en la historia política del país. En primer lugar, porque, luego de 36 años de conflicto armado interno, lograron el cese al fuego y la consecución de la paz política. Pero, fueron más allá, plantearon una agenda y un proceso integral de democratización y desarrollo para superar el pasado.

En efecto, el “espíritu” de los Acuerdos de Paz, es decir, su parte sustantiva, estaba concebida no solo para el desarme de combatientes y reducción del Ejército, sino, principalmente, hacia la consolidación de *la paz firme y duradera*, mediante reformas legales y cambios en la institucionalidad estatal. En el “espíritu” de los Acuerdos también se planteaba la consolidación de una democracia incluyente, plural y multiétnica, la igualdad de oportunidades en el desarrollo económico, un mejor relacionamiento entre el Estado y la sociedad, y diversos sectores sociales. Así mismo, enfatizaban la necesidad de erradicar la discriminación a pueblos indígenas y mujeres.

También son significativos, pues los planteamientos de reformas legales y cambios institucionales desarrollados en los Acuerdos de Paz se fundamentan en un diagnóstico histórico-estructural del desarrollo histórico del país y de las causas profundas (exclusión, racismo, violencia, etc.) que impedían, o frenaban, el desarrollo democrático del país. Por lo demás, los Acuerdos de Paz identifican y proponen los temas prioritarios que hay que abordar, los procesos a seguir, las estructuras y los mecanismos que hay que crear, modificar o adecuar para construir la paz firme y duradera.

En su conjunto, proponen una agenda articulada de cambios estructurales y de funcionamiento a diversos niveles, que irían creando condiciones para *un cambio reformista*

gradual, pero intenso. Sus postulados principales se orientan a avanzar en la transformación del país en función del bien común, la prevalencia del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

Por lo demás, los Acuerdos de Paz recogen y expresan los anhelos y demandas de los sectores sociales excluidos de la política, la democracia y el desarrollo. Principalmente Pueblos Indígenas, campesinos, mujeres y los sectores empobrecidos de la población.

Desde esta perspectiva fue que planteamos la resignificación de los Acuerdos de Paz, como primer paso para definir nuevos caminos, estrategias, procesos, estructuras, mecanismos, metodologías y alianzas que nos permitan retomar el espíritu de los Acuerdos de Paz: un Estado democrático de derecho, un país intercultural y en paz.

La resignificación no implica solo reprogramarlos o divulgarlos; tampoco una adecuación mecánica de los mismos, ni una vuelta a su literalidad, sino reconocerlos como un producto histórico y aprender de esta historia reciente para reducir el riesgo de volver a cometer los mismos errores del pasado, aunque el fantasma de la repetición de la historia ronde el ambiente. Por eso el lema del proyecto ha sido: *“haciendo memoria, haremos futuro”*.

Con respecto a la implementación de los Acuerdos de Paz en los últimos veinte años, resulta evidente que, como señalan las investigaciones que componen este libro, si se compara la profundidad de los planteamientos sustantivos y procesales de los Acuerdos de Paz con los resultados alcanzados, estos son parciales e inconclusos. Esta es la razón de fondo por la que planteamos la necesidad de su resignificación.

En efecto, en estos veinte años, la implementación de cambios reformistas significativos y la modernización de la institucionalidad estatal, fue frenada. Los Acuerdos perdieron integralidad y sus propósitos profundos desdibujados. Así, el accionar de las nuevas estructuras, mecanismos y procedimientos fueron minimizados o debilitados por falta de apoyo político y/o limitaciones presupuestarias.

El accionar estatal se enfocó más en la creación de la institucionalidad de la paz que en satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, principalmente de los sectores marginados del desarrollo socioeconómico. De tal manera, no se consolidó un proceso de construcción **de paz social** y el imaginario ciudadano pronto pasó de la esperanza a la frustración, el desencanto y la protesta. Se frustró la consolidación de una fuerza social por la paz.

En este contexto, el incremento de la conflictividad social y de conflictos específicos no se hizo esperar. Los veinte años recorridos desde 1996 ilustran un proceso de escalamiento de la conflictividad y el descontento ciudadano expresado en las resistencias indígenas territoriales, los movimientos sociales (mujeres, jóvenes, etc.) y las recientes movilizaciones urbanas. Precisamente el freno a las reformas y al cambio político democrático que plantearon hace veinte años los Acuerdos de Paz fue el detonante de la indignación ciudadana de 2015. Se sigue luchando por lo planteado en los Acuerdos.

En la medida que se bloqueaba el énfasis reformista de los Acuerdos de Paz, estos fueron usados como vehículo para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo que va a contrapelo de dichos Acuerdos.

De tal manera, los avances logrados no califican el posconflicto, solo lo matizan. Con todo y que podemos criticar los derroteros, el alcance y cumplimiento de los Acuerdos durante los años posteriores a 1996, no podemos buscar caminos nuevos sin comprender bien la trayectoria y la experiencia del camino que tratamos de superar o abandonar.

Sentido y contenido de este libro

Desde la perspectiva de la resignificación de los Acuerdos, nuestra pregunta inicial fue: ¿cuáles son los grandes temas de los Acuerdos que tienen vigencia actual, y a futuro, y que pueden ayudar al debate sobre la democracia y el desarrollo?

A partir de una visión integral de los Acuerdos, decidimos no hacer investigaciones por cada uno de ellos, pues este modelo había sido la forma clásica de abordarlos y se corría el riesgo de desarticularlos más. De tal manera, definimos siete campos temáticos que deberían ser investigados en varios de los Acuerdos de Paz, aunque pudieran tener un Acuerdo guía al cual darle seguimiento.

Se trató de investigaciones de corto plazo (cuatro-cinco meses) que deberían superar un ensayo de interpretación personal, pero sin llegar a ser una investigación académica en profundidad, tanto por el período de tiempo a cubrir (veinte años), como por la complejidad de los temas a tratar.

Los investigadores en sus documentos finales deberían dar cuenta de los siguientes aspectos:

- a. Como punto de partida: Indagar sobre los aspectos sustantivos y procesales del tema, a partir de los textos de los Acuerdos de Paz. Es decir, qué planteaban los Acuerdos con respecto a cada tema de investigación.
- b. Desarrollo del proceso: Indagar sobre la evolución de lo planteado y la práctica estatal y social desde 1996. Es decir, qué paso en los veinte años transcurridos desde 1996.
- c. Dar insumos sustantivos y procesales para la resignificación de los Acuerdos de Paz. Es decir, qué es rescatable, qué debe modificarse y cuáles son los mejores caminos para actualizarlos y contextualizarlos al momento actual y futuro del país.

Temas e investigadores participantes

1. *Derechos humanos, seguridad y justicia después de los Acuerdos de Paz.* Investigadores: Bernardo Arévalo de León y Francisco Jiménez.
2. *¿Qué significaron los Acuerdos de Paz para el desarrollo económico y la equidad en Guatemala?* Investigadores: Maynor Cabrera y Erick Coyoy.
3. *Una mirada desde el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral.* Investigador: Luis Mack.
4. *¿De qué paz hablamos? Balance crítico del legado construido por las mujeres guatemaltecas.* Investigadoras: Silvia Trujillo y Camilla Camerlengo.
5. *Plurigobernabilidad: comunidad-tierra-autogobierno.* (Examen crítico del AIDPI a veinte años de los Acuerdos de Paz). Investigadoras: Gladys Tzul y Jovita Tzul.
6. *Participación juvenil y Acuerdos de Paz: ¿agenda actual y futura?* Investigadoras: Gabriela Carrera y Liza Noriega.
7. *El futuro de la resignificación: escenarios posibles.* Investigadores: Carlos Mendoza, Daniel Haering y Christian Espinoza.

Para generar un ambiente propicio y dialógico para los investigadores, se desarrolló un seminario permanente de investigación, el cual se reunía cada quince días durante el tiempo de desarrollo de las investigaciones. En él se presentaron enfoques metodológicos, avances de investigación, borradores y textos finales. En todas las jornadas del seminario, Fundación Propaz, por medio del coordinador del seminario, facilitó los eventos, el debate y las orientaciones metodológicas.

Las investigaciones que componen este libro fueron presentadas en el Congreso por la Resignificación de los Acuerdos de Paz en noviembre de 2016. También fueron divulgadas en otros espacios y en tres foros regionales (Quetzaltenango, Zacapa y Cobán) para llevar al interior del país la reflexión sobre la resignificación de los Acuerdos de Paz.

El libro está compuesto de dos partes. En la primera, se analizan los aspectos institucionales y de gobernanza que abordaron los Acuerdos y las relaciones Estado y sociedad; en la segunda, los sujetos y actores involucrados en el proceso de paz.

En el primer capítulo, Bernardo Arévalo y Francisco Jiménez consideran que se dieron logros importantes en cuanto a lo planteado en los Acuerdos, principalmente en lo que se refiere al desmantelamiento del Estado contrainsurgente. Pero el Estado emergente no ha sido capaz de dar seguridad a los ciudadanos, razón por la cual consideran que es válido preguntarse hasta dónde la “democracia de fachada” del pasado, no sigue siendo parte del dinosaurio del presente. En materia de derechos humanos, por ejemplo, el avance no ha sido el esperado, la falta de una política pública sobre derechos humanos quizás explique porqué el Estado no ha tenido una “actitud proactiva” que hiciera del Estado un garante efectivo de los derechos humanos.

La resignificación en materia de derechos humanos, y justicia, pasa por políticas y reformas que permitan al Estado ser un actor proactivo en estos temas, para que la paz y la justicia se profundicen en el país. En lo que corresponde a seguridad, pasa por fortalecer el aparato de seguridad para proteger a la población, fortalecer las capacidades civiles del mismo.

En el capítulo de Maynor Cabrera y Erick Coyoy se identifican las áreas que deben ser transformadas en materia de desarrollo económico. Estas son: 1) democratización y desarrollo participativo, 2) desarrollo social, 3) situación agraria y desarrollo social; y 4) modernización de la gestión pública y política fiscal. Según los autores, en ninguna de las cuatro se encuentran avances significativos.

El crecimiento económico sostenido superior al 6% no se alcanzó, siendo el promedio anual en estos últimos años el 3.1%. Además, si se toma en cuenta el crecimiento de la población que ha sido de alrededor de 2.5% anual según las proyecciones del INE (Instituto Nacional de Estadística), da como resultado un bajo crecimiento del ingreso per cápita, de 0.6% por año. En suma, el comportamiento macroeconómico ha sido estable pero no muestra un crecimiento conforme a lo estipulado en los Acuerdos, mucho menos una distribución social del mismo que conlleve a la reducción de la pobreza.

Por su parte, Luis Mack hace una revisión de la construcción de la democracia guatemalteca a partir del Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (ARCRE). Mack hace una recuperación del espíritu de este Acuerdo desde una relectura y aplicación de la teoría del contrato social al conjunto de los Acuerdos. Desde esta perspectiva, propone una teoría del contrato social en tres dimensiones: 1) dimensión general: que remite al “bien común” (Rousseau), que categoriza como el “pacto fundacional” o como “pacto de dominación”; 2) una dimensión institucional: que trata del funcionamiento estatal, al cual llama “pacto de funcionamiento”; y finalmente 3) una dimensión de unidad: que se trata de construir un esquema de derechos que propicien la unidad y eviten la desintegración social del Estado Nación, el cual denomina “pacto distributivo”.

En la perspectiva de la resignificación y a partir de los pactos señalados, Mack propone que el pacto de dominación se traduzca en un Estado Nación incluyente, que el pacto funcional cambie la anomia del Estado; y que el pacto distributivo se traduzca en un nuevo modelo de desarrollo económico.

La segunda parte del libro, conformada por temas relacionados con los actores y sujetos sociales, está compuesto por los temas de pueblos indígenas, mujeres y jóvenes.

Silvia Trujillo y Camilla Camerlengo hacen una arqueología de los compromisos y los aportes de las mujeres en todos los Acuerdos, y la evaluación arroja como hallazgo que buena cantidad de estos han sido parcialmente cumplidos. Las autoras hacen un esfuerzo por recuperar y visibilizar los aportes de las mujeres durante el proceso de negociación de la paz, a través de instancias como la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), y cómo –posteriormente a la firma del último acuerdo– la gran cantidad esfuerzo invertido en la agenda de la paz no satisface las expectativas de muchas mujeres pero sí generó institucionalidad estatal orientada a la satisfacción de las necesidades de las mujeres.

Gladys y Jovita Tzul, desde la perspectiva de los acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre Aspectos Socioeconómicos, analizan el gobierno plurinacional de Huehuetenango y sus dinámicas actuales. Las autoras nos muestran una región que busca revitalizar las formas de autoridad indígena y sus formas diversas de gobernar, en un contexto en el que la reducción del Estado y aumento de las inversiones internacionales en metales y energía, han dado como resultado un escenario en el que las reivindicaciones de autonomía por las autoridades indígenas, ponen en el debate la profundidad de la autonomía territorial y jurídica del Estado, no para negarla sino que para buscar una negociación con el Estado para establecer las formas de su presencia en los territorios.

La alta conflictividad y la criminalización de los líderes indígenas, así como los diálogos fallidos por parte del gobierno, están planteando la posibilidad de negociar la presencia del Estado en los territorios, pero a partir de un contexto muy polarizado, generado tanto por los proyectos mineros e hidroeléctricos como por cierta institucionalidad gubernamental, como es el caso de los Cocode, la Policía Nacional Civil (PNC) y los Centros de Atención de Justicia (CAJ). Estas instituciones, argumentan las autoras, atentan contra la legitimidad institucional de la plurigobernabilidad del norte de Huehuetenango.

En cuanto a los jóvenes organizados políticamente, Gabriela Carrera y Liza Noriega parten reconociendo la ausencia de los jóvenes en los Acuerdos, pero a la vez constatando que los jóvenes estuvieron presentes durante el proceso de negociación de la paz principalmente dentro de organizaciones civiles y políticas. Desde esta perspectiva, las autoras exploran una pequeña muestra de jóvenes organizados actualmente, para analizar los significados de los Acuerdos de Paz en ellos. Estos jóvenes reconocen que la paz es significativa pero la carga histórica de ese legado es poco conocida por la mayoría de jóvenes. Las autoras proponen resignificar los Acuerdos de Paz desde los jóvenes a partir de cuatro ejes: 1) “la resignificación ética-política” de la democracia participativa, 2) “como un punto de partida para conocer la historia y pensar el país”, 3) para repensar el Estado a partir de los procesos de reforma en curso a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; y 4) repensar la institucionalidad juvenil como respuesta efectiva para las generaciones futuras.

Finalmente, el capítulo de Carlos Mendoza, Daniel Haering y Christian Espinoza nos plantea escenarios por medio de los cuales se puede resignificar la paz. A partir de considerar la crisis política del 2015 como punto de inflexión para transformar las reglas y las estructuras del juego político. Los autores plantean cuatro escenarios posibles por los que la paz podría resignificarse. Al primero le llaman la “paz renovada y realista”, en el cual, a través de un amplio apoyo social, se alcanza un “nuevo pacto político”. Al segundo “la paz retórica y maximalista”, que se caracterizaría por un discurso que expresa nuevas reglas políticas, pero poco apoyo social. Al tercero “la paz formalista y burocrática” que es un poco continuar bajo la misma inercia previa a la crisis política del 2015. Y al cuarto escenario le llaman: “la paz deslegitimada y olvidada”, en donde la paz pasa a ser relegada y los Acuerdos no son resignificados.

El camino por recorrer

A futuro, desde la perspectiva de la Fundación Propaz, se trata de buscar que los Acuerdos de Paz dejen de ser solo Acuerdos de Estado y se conviertan en Acuerdos Sociales, que encarnen en la sociedad. Por eso, nuestro quehacer se orienta hacia el desarrollo de nuevos procesos y acciones ciudadanas que permitan que estos se conviertan en parte de la agenda ciudadana. Pues no se trata solo de resignificar un texto, sino sugerir nuevas prácticas estatales y ciudadanas, que clarifiquen procesos y orienten el vigor ciudadano hacia un *rumbo constructivo* del cambio social en Guatemala.

El objetivo trascendente de la resignificación fue sistematizar un insumo importante para el debate nacional y la construcción de una Agenda de Paz que oriente la construcción de un nuevo pacto social incluyente, equitativo, multicultural y sostenible; con base social que teja nuevas relaciones y desate los nudos históricos de polarización e intolerancia en las relaciones intersectoriales actuales.

Actualmente Fundación Propaz está inmersa en un proceso de búsqueda de mecanismos, espacios, metodologías y herramientas para diseñar e implementar un proceso articulado, multisectorial e intercultural que, junto con otras iniciativas permita conformar lo que hemos llamado una **Plataforma Social por la Paz** como vehículo y espacio de articulación en pos de la construcción de la paz en Guatemala.

La plataforma se articulará en torno a una visión estratégica sobre construcción de paz en Guatemala. A construir este esfuerzo invitaremos a organizaciones, colectivos, movimientos, estructuras estatales y personas *motivadas* y con deseos de indagar y ser creativos; dispuestos a salir de su “zona de confort” y asumir la exploración de las relaciones con los otros para conocer y aprender de lo diferente.

El proceso de resignificación de los Acuerdos de Paz ha sido posible gracias al decidido apoyo de la Embajada de Suecia en Guatemala, al cual se sumaron el PNUD y las embajadas de Canadá y Noruega. Gracias a ellos por su apoyo y acompañamiento.

Queremos agradecer también al Instituto DEMOS y la Fundación Esquipulas, por sus aportes y apoyo a Fundación Propaz y por la enriquecedora experiencia que compartimos con ellos en el proceso articulación de las Iniciativas Ciudadanas por la Democracia y la Paz en torno a la celebración de los veinte años de los Acuerdos de Paz y de los treinta de los Acuerdos de Esquipulas.

La implementación y desarrollo del proyecto: **“20 años de los Acuerdos de Paz: caminando hacia su resignificación”**, no hubiera sido posible sin el entusiasmo, dedicación y constancias del equipo de trabajo encargado de su desarrollo. Gracias a Elida Pineda, Diana Cameros, Karla Chamalé, Lisa Peña, Dionel Godínez y Briseida Milián.

Derechos humanos, seguridad y justicia después de los Acuerdos de Paz

Bernardo Arévalo de León / Francisco Jiménez Irungaray

1. EL ESTADO CONTRAINSURGENTE: ANTECEDENTES Y CONSECUENCIAS

Desde sus orígenes coloniales, el Estado guatemalteco se erigió como un orden político violento, cuya supervivencia dependía principalmente de las medidas de coerción que era capaz de ejercer para garantizar el trabajo servil sobre el que se ha fundamentado a lo largo de sus diferentes etapas históricas, y que dio lugar a una mentalidad a la vez señorial y racista que reforzó la naturaleza jerárquica, discriminatoria y excluyente del sistema. El liberalismo decimonónico –que duró hasta 1944– quedó atrapado en la contradicción entre las aspiraciones emancipadoras del discurso de esta élite señorial, y sus intereses económicos dependientes del trabajo servil. El resultado fue un sistema que combinaba institucionalidad y discurso formalmente democráticos, con un orden político fundamentado en relaciones premodernas: trabajo forzoso, control oligárquico y Estado militarizado (Pinto 1983, Arévalo 2015).

La Revolución de Octubre de 1944 logró romper con ese orden político premoderno mediante un conjunto de reformas políticas y sociales que redefinieron los términos de las relaciones entre ciudadanía y autoridad política: un Estado que procuraba el desarrollo social en la lógica de bienestar colectivo, legitimidad política establecida en términos democráticos, relaciones laborales libres de trabajo forzoso, y la irrupción a la política de los sectores medios y populares (Tischler 2001, Torres 2011).

Si bien la violencia dejó de ser *prima ratio potestatis*¹ del sistema, las tensiones derivadas del alcance de las reformas políticas, sociales y económicas dieron lugar a una polarización política creciente y violenta que terminaría siendo zanjada por la fuerza de las armas con la intervención norteamericana de 1954. (LeBaron 1988, Gleijeses 1991) Pero la contrarrevolución no pudo ‘reencadenar’ las fuerzas políticas y sociales que habían sido desatadas en 1944. El ‘despertar sociológico’ (Adams 1970) de la población anteriormente excluida se manifestaba en demandas políticas que reclamaban un retorno de la democracia y de las garantías sociales que había alcanzado durante la década revolucionaria, a las que no estaba dispuesta a renunciar (Tischler 2001, Arévalo 2015).

1 Principio organizador del poder, en la terminología establecida en el estudio clásico de E. W. Walter (1969) sobre la violencia política.

Entre 1954 y 1963, la imposibilidad del sector contrarrevolucionario de lograr una victoria electoral en una contienda democrática legítima condujo al cierre progresivo de los espacios políticos mediante la demonización ideológica, la exclusión política, la manipulación electoral, la represión sistemática y la militarización del Estado (Streeter 2000, Gramajo 2003). En contrapartida, esto propició el surgimiento de grupos insurgentes –inicialmente dentro de las propias filas militares– que procuraban derrocar al régimen autoritario por la vía de las armas (Aguilera 1980, Gramajo 2003). Finalmente, en consonancia con la estrategia que los Estados Unidos de América había desarrollado para América Latina en el contexto de la confrontación global (Valdés 2004), el Ejército de Guatemala da en 1963 un golpe de Estado que previene la celebración de las elecciones programadas para dicho año, asumiendo conducción directa del Estado con una orientación contrainsurgente (Pinto 2003, Ruano 2013) que marca el inicio de un conflicto armado caracterizado por el uso sistemático, y progresivamente brutal e indiscriminado, de la represión y la violencia (Figueroa 1991 y 2013, Comisión para el Esclarecimiento Histórico –CEH– 2000).

Democracia de fachada, Doctrina de Seguridad Nacional y Estado victimario: los tres pilares del orden contrainsurgente

El Estado contrainsurgente que surge en 1963 se caracterizó por ser un orden político no solo desprovisto de legitimidad democrática, sino incapaz de construir legalidad. La tradición liberal de combinar el discurso progresista con prácticas premodernas, y la necesidad de mantenerse dentro de la lógica de autoritarismo/democracia planteadas en la narrativa de la Guerra Fría, replicaron en esta nueva etapa histórica la tendencia del liberalismo criollo a desarrollar un marco institucional y legal del que en la práctica se renegaba. El orden jurídico legal era violado sistemáticamente por el Estado mismo, implementando prácticas autoritarias, clientelares y patrimonialistas que reforzaban la ilegitimidad del sistema y hacían inviable la constitución de un *Estado de Derecho* (Arévalo 1997, Torres 2010 y 2011).

Esta ‘democracia de fachada’ (Solórzano 1987) requería de la existencia de un sistema de justicia que respondiera discursivamente a los principios de un *Estado de Derecho*, pero que en la práctica pudiera ser utilizado como mecanismo de apoyo a la gestión violenta y arbitraria de los intereses elitarios que controlaban el sistema político. La corrupción y el tráfico de influencias fueron asumidos como mecanismos de funcionamiento que, más allá de asegurar la vigencia de los intereses políticos y económicos del orden político y sus socios, hacían imposible el desarrollo de un genuino *Estado de Derecho* al minar las bases de la propia legalidad del Estado. La disfuncionalidad del sistema de justicia fue una consecuencia intencional del orden contrainsurgente: era la condición necesaria para la implementación de una política de violación de derechos humanos en un contexto constitucional y legal que incluía garantías y procedimientos judiciales que, formalmente, deberían haber sido respetados incluso en el marco del esfuerzo contrainsurgente.

En su lugar, el Estado recurrió al poder coercitivo como instrumento para la gobernabilidad, erigiendo un orden político militarizado y violento, tanto en términos

de la subordinación de la institucionalidad estatal –leyes, instituciones, funcionarios– a la institución militar, abocada al esfuerzo contrainsurgente, como de la expansión de los roles institucionales de la institución armada a funciones no militares. El Ejército de Guatemala se convirtió en rector y árbitro de la política, penetrando la institucionalidad estatal con el propósito de controlar su funcionamiento, desde el nivel central hasta el local, y las funciones militares dejaron de estar circunscritas a los problemas de seguridad y defensa para abarcar el conjunto de los intereses del Estado (Bowen 1984, McClintock 1987, Delli 1996, Rosada 1999 y Schirmer 1999).

Al mismo tiempo, la militarización de la política reforzó el proceso de politización del Ejército. Este proceso se había iniciado en la Constitución de 1945, con la asignación al Ejército de la Revolución de funciones de supervisión constitucional sobre el Ejecutivo, y que había tenido su expresión concreta en el progresivo involucramiento de la institución y sus oficiales en los procesos políticos de las décadas revolucionaria y contrarrevolucionaria (Arévalo 2015, Cruz 1993 y Gramajo 2003). Al constituirse en máxima autoridad política en el *Estatuto Fundamental de Gobierno* de 1963, el Ejército confirmó su carácter de actor político rector del Estado, condición que mantendría de hecho a partir de 1965. Los militares asumieron estas funciones imbuidos del anticomunismo que les había sido inculcado en los cursos especializados impartidos en centros militares norteamericanos, los que en el marco de la Guerra Fría se habían multiplicado como expresión de uno de los objetivos estratégicos centrales de los Estados Unidos de América para la región: utilizar los programas de cooperación militar como instrumento para asegurar su influencia sobre los cuerpos militares latinoamericanos y por este medio, asegurar que sus intereses estratégicos estuvieran protegidos. (McClintock 1987, Streeter 2000, Gill 2004 y Holden 2004). Este adoctrinamiento, junto con el fortalecimiento de sus estructuras y equipos gracias al aumento sustantivo de la asistencia militar, le permitieron al Ejército de Guatemala pasar de ser simple policía de la contrarrevolución a un ‘ejército político’ (Koonings y Kruijt 2002), capaz de asumir las tareas de conducción estatal.

Pero la política se incrustó dentro de las filas militares no solo en términos del ejercicio de las funciones de control ideológico que eran inherentes al orden contrainsurgente, sino en términos del involucramiento de sus oficiales en las rencillas, disputas, componendas, arreglos y negocios característicos de la ‘democracia de fachada’. El cierre de espacios políticos, la naturaleza contrainsurgente del régimen y la *Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)* generaron una contradicción entre los intereses de seguridad de la población del país y los de sus instituciones políticas. La DSN era un corpus doctrinario político-militar, desarrollado por los Estados Unidos de América para la acción contrainsurgente en el marco de la Guerra Fría, que justificaba la utilización de la fuerza letal del Estado en contra de aquellos actores sociales a quienes se identificaba como ‘enemigo interno’ del orden político. Esta categoría pasó a ser aplicada progresivamente no solo a quienes habían efectivamente tomado las armas en contra de la autoridad estatal, sino a cualquier actor o sector social que se considerara como potencial apoyo o simpatizante de la insurgencia. El mantenimiento del orden estatal pasó a depender de su capacidad de ‘controlar’ a la población por medio de medidas de coerción que iban desde el espionaje

y la intimidación hasta la el asesinato y la comisión de crímenes de lesa humanidad. El aparato de seguridad del Estado, en consecuencia, se volcó contra la sociedad, aplicando la violencia estatal sistemáticamente en contra de civiles no combatientes, práctica que alcanzó su paroxismo en los crímenes de lesa humanidad cometidos por fuerzas militares y paramilitares en el altiplano occidental del país. (Arévalo de León 1998, 2002, 2015; CEH 2000; Torres 2000; Aguilera 2013 y Vela 2014) El Estado se había convertido en victimario de su propia sociedad.

La subordinación del conjunto de la institucionalidad del Estado a los objetivos contrainsurgentes implicó, además, el descuido o abandono de los objetivos legales de muchas de sus instituciones. En el caso del aparato de seguridad pública, esto implicó la desnaturalización del funcionamiento de la Policía Nacional y otros cuerpos de seguridad, que dedicaron sus capacidades no a atender los problemas de seguridad que afectaban a la población sino a los que aquejaban a las instituciones políticas. El resultado fue una condición de inseguridad crónica que afectaba a las grandes mayorías sociales, enfrentadas a un doble flagelo: por un lado, el proveniente de un Estado violento cada vez más arbitrario y menos discriminador en su aplicación de la violencia política en contra de la sociedad; y por el otro, el proveniente de fenómenos delincuenciales que crecían y se desarrollaban al amparo de la incapacidad institucional (Arévalo 2007, 2008).

La violación de derechos humanos en Guatemala no fue el resultado de ‘excesos’ cometidos en el marco del conflicto armado –acciones en las que al calor de la refriega los actores van más allá de las políticas, órdenes e instrucciones legales– sino una política deliberada orientada a eliminar cualquier asomo de amenaza contra la ‘estabilidad’ del orden político. La dimensión y la sevicia de la violencia estatal durante el enfrentamiento armado interno no pueden entenderse de otra manera. Pero las capacidades estatales para la violencia fueron aplicadas no solo en defensa de intereses ‘estatales’; los agentes del Estado encargados de administrarlas se apropiaron de estas y las colocaron al servicio de sus propios objetivos personales. Esto implicaba la capacidad de ejercerla en beneficio propio directo –utilizándola para rencillas personales, empresas criminales o expolio– o venderla al mejor postor –empresarios y criminales–. El expolio de tierras comunitarias o del Estado al amparo de la presencia militar, la conversión de mecanismos contrainsurgentes de vigilancia aduanal y fronteriza en redes de contrabando y trasiego ilegal, la posibilidad de ‘adquirir los servicios’ de un agente policial para una actividad criminal o un crimen pasional, son –entre otras– distintas expresiones de este ‘apropiamiento’ en sus dos vertientes. Esta privatización de las capacidades estatales para la violencia –cuando los agentes del Estado las utilizan para beneficio propio y no exclusivamente para los objetivos del orden político– no era nueva. Estaba en el origen mismo del Estado guatemalteco y ha sido parte de la lógica patrimonialista de apropiación del Estado por sectores; pero en el Estado contrainsurgente adquirió nuevas dimensiones, posibilitadas en el marco de la impunidad establecida para las instituciones políticas y sus agentes, multiplicando el alcance de la violencia en la sociedad y profundizando su arbitrariedad.

2. LOS ACUERDOS DE PAZ: OBJETIVOS Y COMPROMISOS

Los *Acuerdos de Paz*², como conjunto de compromisos que las partes enfrentadas asumen para finalizar el conflicto armado, respondían a una doble dimensión. Por una parte, ‘finalizar el conflicto’ poniéndole fin al ciclo de violencia abierto a comienzos de la década de 1960, mediante una serie de medidas que permitieran restablecer las condiciones para el funcionamiento de un orden político democrático. Esto incluía el desarme, desmovilización y reinserción de los grupos insurgentes a la vida social y política; el desmantelamiento de los marcos legales e institucionales desarrollados para la estrategia contrainsurgente; y la atención a las principales consecuencias derivadas de la violencia desatada durante el período. El *Acuerdo global sobre derechos humanos* (AGDH), el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado* (ARPD), el *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca* (ACEH), el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática* (AFPC), y los acuerdos operativos de *cronograma, cese al fuego e incorporación de la URNG a la legalidad*, atendían esta dimensión.

La segunda dimensión era la de aquellos compromisos destinados principalmente a introducir una serie de reformas institucionales que permitieran ‘construir la paz’, dándole sostenibilidad al silencio de las armas. Estos implicaban la introducción de una serie de reformas a la institucionalidad del Estado que viabilizaran la transformación, en el marco de procedimientos democráticos, de condiciones como las discriminaciones de clase, etnia y género, y la exclusión social, política y económica, que en una u otra medida habían estado en el origen de la crisis política. Estos acuerdos eran el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* (AIDPI), el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (ASESA) y el *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral* (ARCRE).

En el ámbito de la seguridad, la justicia y los derechos humanos, los objetivos perseguidos por los Acuerdos de Paz, y especialmente los contenidos en el AGDH y el AFPC, respondían a esta doble dimensión de finalización del enfrentamiento armado y de transformación económica y social. El reto implicaba no solo desmontar el andamiaje conceptual y operativo mediante el cual había operado el orden contrainsurgente, sino sustituirlo con una nueva institucionalidad democrática que brindara las garantías necesarias para el funcionamiento de un verdadero Estado de Derecho.

El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos

El AGDH fue el primer Acuerdo firmado por las partes, bajo la idea de que es en la violación de los derechos humanos, en los mecanismos establecidos para cometerlos y las políticas destinadas a asegurar la impunidad de los perpetradores en el marco institucional de la democracia de fachada, que se manifiesta de manera más precisa la lógica violenta, represiva y antidemocrática del Estado contrainsurgente. La adopción de compromisos puntuales para terminar con dichas prácticas y estructuras y la verificación de su cumplimiento permitirían, en

2 Toda referencia a los Acuerdos de Paz se ha hecho en base a Minugua (1997).

consecuencia, constatar la autenticidad del compromiso de cambio de las autoridades políticas y serían garantía de la intención de dar cumplimiento efectivo al resto de los Acuerdos.

Diez compromisos constituyen el Acuerdo, iniciando con uno de orden general afirmando la voluntad política del Gobierno de Guatemala para hacer respetar los derechos humanos, lo que implica promover y perfeccionar las normas y mecanismos para su cumplimiento. Se deriva de este un compromiso de fortalecimiento de las instancias institucionales del Estado responsables de su protección, que abarca al Procurador de Derechos Humanos, promoviendo las reformas normativas para mejorar el cumplimiento de sus funciones, y al Ministerio Público y el Organismo Judicial, poniendo cuidado en resguardar la autonomía de estas instituciones. Parte de este esfuerzo es el compromiso central referido al combate de la impunidad, donde se define a esta como una negación al enjuiciamiento y sanción de aquellos que han cometido violaciones a los derechos humanos; estableciéndose a la vez las tipificaciones y sanciones sobre los delitos de ‘desaparición forzada’, ‘ejecuciones sumarias’ y ‘extrajudiciales’. Por otra parte, se adopta el compromiso central de actuar contra los cuerpos de seguridad y aparatos clandestinos –Ciacs–, y establecer mecanismos de control en la portación de armas de fuego, que establece la relación causal entre Ciacs y la impunidad, reto para el que se plantea la depuración y profesionalización de los cuerpos de seguridad. Las garantías para el respeto a las libertades de asociación y movimiento constituyen un elemento fundamental para superar las políticas contrainsurgentes, en particular la limitación a la organización de los comités de voluntarios de defensa civil, así como el establecimiento de procedimientos que pongan fin a la conscripción militar forzada. Se estableció el compromiso de garantizar la protección a quienes realizan un trabajo por la promoción de los derechos humanos, agregando el reconocimiento que es un deber por parte del Estado el resarcir a las víctimas en materia de violación de derechos humanos, para finalizar con la creación de los mecanismos de verificación del cumplimiento de los Acuerdos, tarea que se le encarga a una misión de Naciones Unidas.

Individualmente, los compromisos atendían a la necesidad de desmontar los mecanismos y procedimientos puntuales mediante los cuales se había establecido y manifestado la política de violación de derechos humanos que era inherente al Estado contrainsurgente, sustituyéndolos por otros que correspondían a una lógica democrática y garantista. En su conjunto, los compromisos del Acuerdo perseguían ir más allá de la finalización de las políticas y estructuras estatales que fomentaban las violaciones a los derechos humanos, para convertir al Estado en el principal promotor de su defensa: del Estado perpetrador al Estado protector.

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática

Sobre la base de los avances conceptuales desarrollados en el Acuerdo Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica –firmado por los mandatarios del istmo en 1995– y la definición de Seguridad Humana que se venía discutiendo en el marco de las Naciones Unidas, el AFPC estableció un concepto de seguridad integral que superó el enfoque estatocéntrico y autoritario de la DSN y planteó el rediseño de la función de seguridad del Estado y su andamiaje legal e institucional. Una seguridad en la que el ‘bien a proteger’ no es una institucionalidad

divorciada de los intereses generales de la sociedad sino los seres humanos que la integran y las instituciones que garantizan su bienestar, libertades, derechos y oportunidades, requería un nuevo andamiaje legal, institucional y operativo (Arévalo 2002 y 2007).

El papel rector que las fuerzas militares alcanzaron en el marco del Estado contrainsurgente obligaba, como primera medida, a desmontar el marco conceptual, institucional y operativo creado para viabilizar las funciones de supervisión y control mediante las cuales la institucionalidad militar intervenía en y subordinaba a lo civil. Esto implicaba no solo asegurar el ‘retorno a los cuarteles’ de los militares como medida coyuntural, sino desarrollar un marco legal-institucional que asegurara la subordinación permanente de la fuerza militar a las autoridades civiles legítimamente constituidas. Por otra parte, había que despolitizar el Ejército, sustituyendo el entramado ideológico que justificaba las funciones ‘políticas’ de la institución con un nuevo marco doctrinario que consolidara la naturaleza profesional y apolítica de la función militar, y los mecanismos institucionales y legales que garanticen el carácter no deliberante de sus integrantes.

Esta redefinición del papel de la fuerza militar dentro del Estado se complementa con el desarrollo de un nuevo marco legal, institucional y operativo civil, capaz de gestionar las necesidades de seguridad de una sociedad democrática de acuerdo a la nueva concepción integral y democrática de la seguridad. El orden contrainsurgente, y en particular la ‘democracia de fachada’ que se constituyó para administrarlo, implicaba el debilitamiento sistemático de las capacidades civiles del Estado mediante estrategias de penetración, sustitución y cooptación de la institucionalidad civil responsable de administrar –diseñando, implementando, controlando y supervisando– el aparato de seguridad estatal. Subsanan estos vacíos, discapacidades y disfuncionalidades en la administración del Estado mediante el establecimiento de un aparataje institucional civil moderno y funcional era parte central del establecimiento del nuevo orden político implícito en los Acuerdos de Paz.

Estos eran los objetivos perseguidos por la serie de compromisos asumidos por las partes en el marco del AFPC, en un esfuerzo de rediseño institucional que abarca los tres poderes del Estado.

El Organismo Ejecutivo concentra el mayor número de compromisos, comenzando por las reformas a la Agenda de Seguridad, que procuran la incorporación de un concepto de seguridad que supere la visión limitada de la protección de las amenazas externas al orden público y la seguridad interna, para dar paso a la consideración de los aspectos sociales y económicos que pueden constituirse en factores de riesgo o amenaza a la seguridad de los ciudadanos, en un marco que establece el carácter indivisible de la seguridad con el pleno ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

En cuanto al Ejército, se le da una importancia fundamental a una reforma integral de la fuerza militar, comenzando por las reformas constitucionales –acompañadas de las reformas correspondientes a la Ley Constitutiva del Ejército– dirigidas a circunscribir al Ejército a tareas de defensa de la soberanía e integridad territorial –seguridad exterior–; a permitir que el Ministerio de la Defensa pueda ser ocupado por un civil como expresión concreta

de subordinación institucional a la autoridad civil; y circunscribir el fuero jurídico militar a faltas y delitos tipificados en el Código Militar cometidas por los militares, estableciendo que ni civiles podrán ser juzgados en tribunales militares, ni los tribunales militares conocerán casos de delitos y faltas de orden común cometidas por militares. Cuestiones de formación y adoctrinamiento del personal militar se atienden mediante la revisión del contenido de los cursos de entrenamiento contrainsurgente, la formulación de una nueva Doctrina Militar orientada a las funciones de seguridad exterior y al respeto de la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, y la reforma del sistema educativo para que sea congruente con el nuevo marco de seguridad. El proceso de reorganización institucional se abre a partir del compromiso de readecuar tamaño y recursos de la fuerza militar a las nuevas funciones de seguridad exterior y las posibilidades económicas del país, comprometiéndose a una reducción inicial de presupuesto y efectivos de un 33% y a un redespiegue de la fuerza atendiendo objetivos de defensa territorial y de la soberanía para 1997, adaptando los procesos de adquisición de armas y equipamiento a las nuevas funciones militares, y finalizando con la aplicación de regulaciones *ad hoc* para el funcionamiento de instituciones, instalaciones y dependencias no militares del Ejército. El alcance estructural de estas reformas se completa con la desmovilización y desarme de los Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC) –terminología oficial de las patrullas de autodefensa civil–, rompiendo toda vinculación institucional con estas estructuras, y el compromiso de establecer procedimientos de reclutamiento militar voluntario, universal y no discriminatorio.

En seguridad pública, la desmovilización de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda y la creación de la Policía Nacional Civil, con lo cual se procuraba unificar las responsabilidades de seguridad interior, ciudadana y orden público en una institución de rango constitucional claramente ubicada dentro de la institucionalidad civil del Estado, fuera del alcance del ámbito militar, y con atribuciones, funciones, organización y procedimientos establecidos en detalle, que incluían el establecimiento de una carrera policial como cuerpo profesional del Estado y una Academia destinada a formar a sus integrantes. Una ley regulando el funcionamiento de la nueva institución, y la emisión de una nueva Ley de Orden Público ajustada al nuevo marco democrático, complementarían el marco constitucional-legal necesario para regular el funcionamiento de la nueva organización de la fuerza. Los compromisos de regular el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad bajo control efectivo de la Policía Nacional Civil, y de restringir la tenencia y portación de armas por particulares, bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación, agregaban medidas destinadas a contener la proliferación de armas que había fomentado el enfrentamiento.

La reforma del sistema de inteligencia se constituyó en uno de los puntos medulares de la transformación de la gestión de seguridad del Estado, proponiendo reorganizar funciones que durante el enfrentamiento armado interno habían quedado integradas bajo férreo control militar. El objetivo era establecer una nueva institucionalidad que enfatizara la separación de funciones y tareas de inteligencia propiamente dichas, de las acciones operativas que de ellas se derivaran, y que deslindara claramente responsabilidades civiles y militares en la materia. Por una parte, se establece que la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa

debe circunscribirse a actividades derivadas de las funciones del Ejército, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo y en la Constitución. Por el otro, se fomenta la especialización de la inteligencia criminal mediante el establecimiento dentro del Ministerio de Gobernación de un departamento de inteligencia civil destinado a apoyar el combate a la criminalidad común y organizada, separado de las funciones operativas a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC). En el ámbito estratégico, se adscribe a la Presidencia de la República una Secretaría de Análisis Estratégico como estructura civil encargada de proporcionar información y análisis para atender situaciones de riesgo o amenaza a los intereses de seguridad del Estado, función que –paralelamente a las de inteligencia política y contrainsurgente– había venido desarrollando el Estado Mayor Presidencial, unidad militar adscrita a la Presidencia de la República que pasaba a quedar disuelta. Finalmente, se establecen los parámetros para el manejo de los archivos de los cuerpos de seguridad del Estado.

En cuestiones de Seguridad Presidencial, se establece un nuevo cuerpo civil responsable de la protección a la seguridad del mandatario, vicemandatario y sus familias, y del apoyo logístico a la Presidencia, que habían estado en manos del Estado Mayor Presidencial que quedaba disuelto. Y en términos más generales, se incluyen compromisos relativos a la profesionalización del servidor público, el fortalecimiento de la participación social en los procesos de discusión y formulación de política pública, y de participación de la mujer como elemento para el fortalecimiento del poder civil.

En cuanto al Organismo Legislativo, el objetivo de los compromisos es impactar positivamente los sectores de seguridad y justicia a partir de la puesta en marcha del Legislativo como espacio para el debate público de los asuntos nacionales fundamentales. En este sentido, se plantea la necesidad de crear una instancia multipartidaria que revise la Ley de Régimen Interior del Congreso y produzca recomendaciones orientadas a reforzar los espacios de discusión y acuerdo multipartidario, el fortalecimiento de la asesoría técnica de las comisiones legislativas, el desarrollo de la función de control parlamentario sobre el Organismo Ejecutivo, y fortalecer el sistema de justicia, incluyendo la redefinición de funciones de la Comisión parlamentaria de derechos humanos, en términos de su capacidad de colaboración con la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y otras entidades que laboren en esta materia.

Para el Sistema de Justicia se plantea un rediseño institucional mediante un conjunto de reformas constitucionales, legales y administrativas, orientadas a la lucha contra la impunidad y la corrupción. Se identifica la necesidad de establecer constitucionalmente garantías relativas al libre acceso a la justicia, y referencia a la Carrera Judicial y sus lineamientos básicos. Las reformas legales contemplan el establecimiento de la Carrera Judicial, del Servicio Público de la Defensa Penal, y la reforma del Código Penal, con medidas administrativas que persiguen objetivos de ampliación de cobertura al interior del país e introducción del multilingüismo en el funcionamiento del sistema. El compromiso de dotar al Organismo Judicial y al Ministerio Público de mayores recursos permitiría alcanzar dichos objetivos mediante la modernización tecnológica y gerencial del Sistema Judicial; el desarrollo de la carrera profesional judicial y el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales y la Unidad de Capacitación del Ministerio Público; el reconocimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos

y la administración de justicia de los pueblos indígenas; y el desarrollo de un programa para la protección de testigos, fiscales y colaboradores de la justicia. Las propuestas para esta serie de reformas se le encargan a la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, figura colegiada y participativa que se crea para producir recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica a la brevedad.

3. BALANCE: ¿QUÉ ES LO QUE EN REALIDAD SE HA LOGRADO?

A veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz, la realización de un balance sobre el alcance de su cumplimiento no puede limitarse a la enumeración puntual de acciones u omisiones correspondientes a cada uno de los compromisos asumidos³. Los acuerdos políticos no son un fin en sí mismos, sino instrumentos cuya efectividad debe medirse en atención a la medida en que propician procesos de transformación estructural expresados en los grandes objetivos políticos, económicos, sociales y culturales que persiguen.

En este sentido, es necesario hacer una primera constatación: los Acuerdos de Paz fueron exitosos en términos de los objetivos de finalización del ciclo de violencia política que se había instalado en el país desde inicios de los años sesenta. Las fuerzas insurgentes que se habían levantado en armas –2,928 elementos de URNG– fueron efectivamente desarmadas, desmovilizadas y reintegradas a la legalidad, incorporándose a nuevas formaciones políticas que fueron creadas para continuar su esfuerzo político dentro de la legalidad democrática. La red de comisionados militares ya había sido desmovilizada en 1995, y las patrullas de autodefensa civil –Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC), en la terminología oficial– en 1996, previo a la firma de los Acuerdos. A esto se sumó la reducción de 33% de los elementos del Ejército de Guatemala en 1997, y una reducción adicional a lo pactado resultante del recorte de 50% del presupuesto militar durante el gobierno de Oscar Berger. El marco institucional y operativo diseñado por el Estado para la represión y la violencia contrainsurgente fue desmantelado. La violencia derivada de venganzas personales entre combatientes que se registró tras la finalización formal del conflicto fue mínima, sin que en las dos décadas transcurridas hayan surgido nuevos movimientos que persigan objetivos políticos por medio de las armas. Las características básicas de una democracia electoral –libertad de asociación, libertad de expresión, libertad para elegir y ser electo– se cumplen cabalmente. En resumen, los objetivos de ‘finalización del conflicto’ de los *Acuerdos de Paz* fueron efectivamente alcanzados.

En contraste, los objetivos de ‘construcción de la paz’ a realizarse mediante la implementación de procedimientos democráticos y participativos que transformaran las condiciones de discriminación y exclusión social en las que viven la mayoría de los guatemaltecos, y que son la garantía de su sostenibilidad, han quedado apenas esbozados. La voluntad política que las élites nacionales demostraron para cerrar el ciclo de violencia insurgente y contrainsurgente no alcanzó para la transformación política, económica, social y cultural implícita al esfuerzo de construcción de paz. Esto dio lugar a una implementación parcial, selectiva e instrumentalizada de los compromisos por parte de una clase política que,

3 Para la verificación oficial del cumplimiento de los Acuerdos de Paz por Naciones Unidas, ver Minugua 2004a, 2004b y Naciones Unidas 2005.

si bien ha dejado de operar dentro de la lógica del orden contrainsurgente, no responde a una intencionalidad transparentemente democrática. En su lugar, una lógica política clientelar desarrollada al amparo de la democracia de fachada se constituye como nueva expresión de la lógica patrimonialista, reuniendo a viejas y nuevas élites alrededor de una gestión del Estado entendida como herramienta para su enriquecimiento sobre la base de la continuidad de exclusiones y discriminaciones históricas. Los avances logrados en la implementación de los *Acuerdos de Paz* han respondido más a las presiones que actores nacionales –sociedad civil– y extranjeros –organismos internacionales y gobiernos amigos– han realizado para promover su cumplimiento. Esta implementación a regañadientes ha dado lugar a una democracia formal, ambigua y deslucida, cuyos límites pueden apreciarse en el escaso cambio alcanzado en los ámbitos de la seguridad, la justicia y los derechos humanos.

Derechos humanos: la irrupción del Estado cómplice

La declaración del Procurador de los Derechos Humanos en ocasión de la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos a finales de 2016, resume lacónicamente el resultado de veinte años de esfuerzos: “*Hay poco que celebrar en el Día de los Derechos Humanos...*” agregando que el Estado continúa violando cotidianamente los derechos humanos económicos y sociales de los guatemaltecos⁴.

En efecto, la firma de los Acuerdos de Paz y la desmovilización de la insurgencia permitió dismantelar el aparato contrainsurgente que se había construido para la represión del disenso político. La estructura institucional que justificaba, legalizaba e implementaba la violencia política en nombre del interés estatal, utilizando procedimientos y capacidades tanto legales como clandestinas, desapareció para dar lugar a un orden político y jurídico formalmente democrático y garantista. Esto permitió reorientar legal y operativamente el aparato de seguridad del Estado hacia las funciones que le corresponden dentro de un entorno democrático⁵, y avanzar en el reforzamiento del marco legal e institucional destinado a proteger de manera efectiva la vigencia plena de los derechos humanos en el país.

Sin embargo, la ausencia de una política pública sobre los derechos humanos no se tradujo en el desarrollo de una actitud proactiva que convirtiera al Estado en un efectivo garante de los derechos básicos de la población. Uno tras otro, los informes realizados a lo largo de dos décadas por organizaciones nacionales e internacionales encargados de monitorear la situación de derechos humanos en sus distintas dimensiones, dan cuenta de la insuficiencia crónica de la acción estatal para proteger el ejercicio de la defensa de los derechos, además de proteger la seguridad y el bienestar de la población del país de amenazas provenientes de un entorno político y social cada vez más complejo.

4 Declaraciones a la prensa del Procurador de los Derechos Humanos, Jorge de León Duque, el 10 de diciembre de 2016. <https://emisorasunidas.com/noticias/nacionales/hay-poco-que-celebrar-en-el-dia-de-los-derechos-humanos-asegura-jorge-de-leon-duque/>

5 La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, por ejemplo, sectoriza la seguridad de la nación en ámbitos diferenciados que se corresponden con las competencias institucionales, asignando responsabilidades de seguridad interna al Ministerio de Gobernación, mientras las funciones de seguridad exterior quedan conjuntamente en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ejército de Guatemala.

La existencia de juicios por violaciones a derechos humanos cometidos en el marco del conflicto acentúa estas contradicciones al evidenciar las ambigüedades que algunas autoridades estatales mantienen sobre la aplicación de la justicia, y que en algunos momentos han llevado a instituciones como la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Copredek) a convertirse en articuladora de una estrategia ‘defensiva’ ante las demandas presentadas por distintos actores sociales que es contraria a la idea de un Estado protector y promotor de los derechos humanos, mientras que recientemente –septiembre 2016– anuncia que dará inicio al proceso de formulación de una Política de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos como cumplimiento de un compromiso del Estado de Guatemala ante instancias internacionales.

En efecto, los desarrollos legales e institucionales, que tienen lugar en los distintos órganos del Estado para promover la vigencia del Estado de Derecho y la cultura de derechos humanos, aparecen como desarticulados e insuficientes. Espacios como la Defensoría de la Mujer Indígena funcionan como islas dentro de un contexto institucional que no asume la protección de derechos como parte inherente al funcionamiento de toda entidad estatal, sino que la compartimentaliza y margina. Al mismo tiempo, comienzan a surgir casos de criminalización de la protesta social que recuerdan la lógica contrainsurgente, colocando a las fuerzas de seguridad y al sistema de justicia al servicio de intereses económicos particulares en el caso de conflictos entre comunidades y actores empresariales generados por actividades extractivas, como los casos de La Puya, en el departamento de Guatemala, y en Barillas, Huehuetenango.

Nada expresa mejor esta situación de ambigüedad que la desprotección dentro de la que operan funcionarios públicos responsables de labores de administrar o asistir en la administración de justicia –jueces, fiscales, policías– y abogados litigantes, a quienes el Estado es incapaz de proteger de la violencia de quienes no están dispuestos a permitir que el funcionamiento del sistema judicial afecte sus intereses. Por otra parte, la ausencia de una política pública de protección a las defensoras y defensores de derechos humanos –ambientalistas, activistas comunitarios y laborales, entre otros–, que por su tarea de denuncia se han convertido en blanco de intimidación, hostigamiento, agresión física e incluso asesinato a manos de actores privados que, al menos en algunos casos, operan con el apoyo tácito o explícito de agentes estatales, sin que el Estado responda efectivamente a los llamados a diseñar una política destinada a protegerlos⁶.

No se trata de una situación que permita deslindar nítidamente perpetradores y víctimas de acuerdo a la línea que divide al Estado de la sociedad. Parte de estos fenómenos corresponden a la persistencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (Ciacs), redes de civiles y militares que durante el conflicto armado formaban parte del aparato represor del Estado, y que tras la firma de la paz aprovecharon la debilidad de las instituciones y la falta de políticas del Estado para rearticularse como redes mafiosas, refuncionalizando viejas

6 Entre 2000 y 2015, tuvieron lugar 4,485 casos de agresión a defensoras y defensores de derechos humanos –aproximadamente un caso diario–, con una tendencia que ha ido en aumento durante los últimos años. (Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos 2015). Para agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos, y situación de derechos humanos en general, ver también PDH 2013, 2014, 2015, 2016a, 2016b; Naciones Unidas 2016 y Departamento de Estado 2015.

lealtades y conocimientos para incrustarse dentro del Estado y cooptar sus capacidades para sus propios fines. El resultado es un uso de la violencia ilegal en el que los funcionarios públicos aparecen a veces como perpetradores –como en el involucramiento de autoridades gubernamentales y policiales en la comisión de asesinatos extrajudiciales durante el asalto a la cárcel de Pavón en 2005⁷– y a veces como víctimas de Ciacs o actores sociales, como en el caso de los investigadores policiales que en marzo de 2010 fueron asesinados en el marco de sus investigaciones en torno al asesinato de pilotos del transporte público.

Dentro de este contexto institucional de confusión y vulnerabilidad crónica, solo la PDH aparece como un espacio autónomo y funcional, dedicado genuinamente a la promoción y protección de los derechos humanos y desplegando una presencia nacional que es cada vez más reconocida socialmente. La ineficiencia y falta de credibilidad de las demás instancias la ha convertido durante mucho tiempo en el único actor estatal confiable, al que actores tanto gubernamentales como sociales acuden ante cualquier situación conflictiva. Esto evidencia el desarrollo en la población de una conciencia sobre sus derechos y sobre la existencia de espacios institucionales donde reclamarlos cuando son conculcados, lo que es en sí mismo un avance. Pero es también expresión de la mezcla de desinterés e incapacidad de élites políticas que, en lugar de aprovechar la credibilidad de la PDH como eje articulador de una estrategia estatal para construir una cultura de protección a los derechos humanos, se la deja operar como una isla institucional a la vez necesaria y molesta, actitud similar a la que adoptan cuando la Copredek abandona su posicionamiento ‘defensivo’ para adoptar rol proactivo⁸.

En resumen, el Estado manifiesta incapacidad para prevenir y sancionar amenazas al bienestar y la seguridad de individuos y comunidades provenientes de actores privados, políticos, empresariales o criminales; incapacidad para prevenir y sancionar la apropiación de los recursos de fuerza del Estado por funcionarios públicos que los utilizan con fines espurios en interés propio o como fuerza de alquiler; e incapacidad para formular políticas de desarrollo que respondan a legítimos intereses del bien común y mitiguen el cúmulo de amenazas que deterioran las condiciones de vida material de las grandes mayorías de la población. Estas son expresiones distintas de una actitud de negligencia política cuyo resultado es una condición de desprotección crónica que convierte al Estado en cómplice y corresponsable de las violaciones de derechos humanos que cotidianamente ocurren en el país.

7 Este caso es un ejemplo paradigmático de las prácticas de asesinato extrajudicial, en el que las más altas autoridades ministeriales y policiales estuvieron involucradas en el montaje e implementación de una operación en la que agentes de las fuerzas gubernamentales dieron muerte a siete reos comunes en el marco de una operación oficialmente destinada a retomar el control de la cárcel de Pavón, disfrazando el hecho como un enfrentamiento armado. El caso judicial abierto en Guatemala por este caso y otros similares permitió llevar a juicio y condenar por ejecución extrajudicial a Víctor Soto Diéguez, jefe de Investigaciones Criminales, y a otros dos agentes de la Policía Nacional Civil (PNC). El director de la PNC Erwin Sperissen, quien había dejado el país para escapar a la persecución penal, fue hallado culpable y condenado a cadena perpetua por las autoridades suizas, país donde se había refugiado.

8 En este contexto se ha notado un avance interesante con el anuncio de Copredek en septiembre de 2016, de dar inicio al proceso de formulación de una *Política de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, como cumplimiento de un compromiso del Estado de Guatemala ante instancias internacionales.

Justicia: la larga marcha contra la impunidad

Desde la perspectiva de la justicia transicional, los arreglos establecidos en los Acuerdos de Paz para los procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición de Guatemala, si bien no constituían un marco legal-institucional ideal, permitían un abordaje suficiente para sentar las bases de procesos sociales que con el transcurrir del tiempo se fueran consolidando. Las limitaciones impuestas por los negociadores de los Acuerdos a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico excluyeron la posibilidad de individualizar responsabilidades en los casos investigados, y de que sus trabajos –declaraciones de víctimas, testigos e investigaciones– pudieran ser utilizadas en el marco de procesos judiciales. Adicionalmente, como parte de la Ley de Reconciliación Nacional emitida pocos días antes de la ceremonia de firma, se decretó la extinción total de la responsabilidad penal por delitos políticos y comunes conexos cometidos en el marco del conflicto armado. Fue un claro intento de limitar el alcance de la aplicación de la justicia y generar medidas de impunidad para los perpetradores. Sin embargo, al excluir de esta amnistía los delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada y otros imprescriptibles de acuerdo a la legislación interna e internacional de los que Guatemala es parte, quedó abierta la puerta para el procesamiento de los responsables de las más graves violaciones a los derechos humanos, posibilidad que se reforzó con el *Compromiso en contra de la Impunidad* asumido en el AGDH, de no propiciar medidas legislativas o ejecutivas que impidieran su enjuiciamiento.

Esta posibilidad, sin embargo, no fue aprovechada por el Estado para romper el muro de impunidad con el que el orden contrainsurgente viabilizó su política de violación de derechos humanos. Las medidas legislativas o ejecutivas a que se refería el AGDH se hicieron innecesarias ante la continuidad de una impunidad *de facto* generada por la convergencia de dos factores críticos. En primer lugar, la resistencia de sucesivos gobiernos civiles –comenzando por el que firmó los Acuerdos mismos– a implementar una política de apoyo a la persecución y procesamiento de violadores de derechos humanos. En segundo lugar, por la disfuncionalidad sistémica con la que el aparato de justicia emergía de las décadas de ‘democracia de fachada’, arraigada en la ineficacia de sus mecanismos y procedimientos y en la corrupción que se logró enquistar en el sistema, haciendo inviable una justicia objetiva y equitativa.

Formalmente, los esfuerzos por introducir reformas dentro del aparato de justicia venían dándose incluso con anterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz, como parte del proceso de ‘democratización’ que había comenzado en 1985, y quedaban reforzados con la serie de compromisos y mecanismos acordados en el AGDH y el AFPC. Los informes de entes especializados nacionales e internacionales produjeron largas series de recomendaciones a partir de diagnósticos que identificaban sin ambages las limitaciones que aquejaban a la administración de justicia⁹. Las sumas provenientes del presupuesto del Estado y de

⁹ Los acontecimientos recientes en el combate a la impunidad, sobre todo en materia de corrupción, han puesto en evidencia una falencia en la procuración de justicia, y la existencia de una mora en términos de investigación –responsabilidad del Ministerio Público– y de celeridad en los procesos judiciales –responsabilidad del Organismo Judicial– que es mayor al millón de casos.

la cooperación internacional dedicadas a mejorar la organización, el equipamiento y la capacitación de las distintas instancias del sistema fueron considerables. Sin embargo, en su conjunto el sistema continuaba acusando una disfuncionalidad expresada en la persistencia de un muro de impunidad que, a diferencia del período contrainsurgente, ya no era resultado de una ‘razón de Estado’ perversa, sino de la capacidad de conculcación de la justicia subastada al mejor postor. Es una situación que se explica en la medida en que las regulaciones desarrolladas quedan supeditadas a interferencias políticas y personales de naturaleza arbitraria –espacio aprovechado por las Ciacs–, generando un muro de impunidad que, como el dios griego del tiempo Janus, tiene una cara viendo al pasado y otra al futuro: tanto ha servido para proteger a los perpetradores del conflicto armado, como a cualquiera que tenga suficiente capacidad para corromper o cooptar al sistema.

Ante la ausencia de una política coherente y sostenida por parte del Estado, la carga de la lucha contra la impunidad recayó en la sociedad, en coaliciones de actores sociales y políticos –incluyendo funcionarios públicos– que demandaban el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos. En cuanto a los juicios por violaciones graves cometidas durante el conflicto armado, las víctimas y sus familiares –con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y el respaldo de organismos internacionales– llevaron a juicio casos paradigmáticos¹⁰ en esfuerzos titánicos que, a pesar de la actitud hostil e indiferente de las autoridades estatales, lograron condenas importantes que comenzaron a mellar el muro. De cara al futuro, organizaciones de la sociedad civil se involucraron directa y tenazmente en la auditoría, el cabildeo y el diálogo para el desarrollo de políticas, en coalición con aquellos funcionarios públicos que manifestaban un interés genuino en promover las reformas de la administración de justicia. El esfuerzo por cerrar los espacios para la arbitrariedad, la opacidad y la corrupción de instituciones tuvo resultados en la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) el 12 de diciembre de 2006, tras la solicitud de apoyo formulada a la Organización de Naciones Unidas conjuntamente por el Gobierno de Guatemala y organizaciones de la sociedad civil.

Con el tiempo, este cúmulo de esfuerzos realizados desde la institucionalidad estatal y la sociedad comenzaron a rendir frutos. La Cicig se convirtió en un espacio institucional que sinergiza los diferentes esfuerzos de modernización y reforma, y a partir de 2011 una serie de factores comienzan a romper el cerco de impunidad. Por una parte, el trabajo de fortalecimiento de las capacidades investigativas del Ministerio Público emprendido por la Cicig permitió un rol más proactivo que comenzó con el fiscal general Velásquez Zárate, asume una mayor visibilidad pública con los juicios de derechos humanos promovidos por la fiscal general Claudia Paz y Paz, y se afianza durante la gestión de la fiscal general Thelma Aldana, que se desarrolla en un contexto social favorable: el movimiento ciudadano contra la corrupción del 2015, que reclama el fin de la impunidad. Por la otra, las reformas procesales que se estaban implementando desde 1996 comenzaron a dar resultados tangibles en términos de la mejora de mecanismos y procedimientos judiciales, y el surgimiento en

10 Baste mencionar entre otros los casos de Myrna Mack y la masacre de las Dos Erres, que por esfuerzo de diversas organizaciones ante la ausencia de justicia se alcanzó en la Corte Interamericana de Derechos Humanos dos sentencias condenatorias al Estado de Guatemala.

el Organismo Judicial de jueces que se distancian de las prácticas venales asociadas a la impunidad estructural, y acogen el activismo judicial del MP positivamente.

Por primera vez en décadas, el fin de la impunidad sistémica no es solo una aspiración sino una posibilidad real, con ejemplos concretos que evidencian que la recuperación del sistema de administración de justicia es posible, pero con amenazas significativas en razón de la resistencia que los actores interesados en mantener la cooptación del sistema de justicia plantean desde adentro y afuera del Estado¹¹.

Seguridad: Paz sin pacificación

Ha sido en la transformación del aparato de seguridad del Estado que la implementación de los Acuerdos de Paz ha tenido sus mayores alcances. El Estado guatemalteco ya no es el orden político militarizado de la época contrainsurgente, ni su aparato de seguridad amenaza la seguridad de la población como antes. Sin embargo, la condición de inseguridad de los guatemaltecos no necesariamente ha disminuido: una combinación de limitaciones en las transformaciones al aparato de seguridad del Estado y el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad de la población hacen que el alcance de los cambios logrados sea todavía limitado y tentativo.

En términos de la transformación del aparato militar, los compromisos contenidos en el AFPC generaron reformas dentro de la institución y en su entorno político que han cambiado claramente el papel del Ejército dentro del Estado. La implementación de las transformaciones acordadas en el AFPC dio lugar al desmontaje del aparato conceptual, legal e institucional del orden contrainsurgente. Los mecanismos y procedimientos legales e institucionales mediante los cuales el Ejército ejercía funciones de control y supervisión de la conducción política del Estado, y de represión del disenso político, fueron mayormente desmontados. La desaparición del Estado Mayor Presidencial, los cambios introducidos en la doctrina y el despliegue de la institución, así como las sucesivas reducciones que tuvieron lugar en el número de efectivos y presupuesto –entre otras medidas– permitieron readecuar la estructura legal-institucional del Ejército al nuevo orden político democrático. El resultado ha sido el fin de las funciones políticas que se le asignaron a la institución durante el período contrainsurgente, desde garante del orden político hasta árbitros de la competencia interpartidaria: la desmilitarización del Estado.

Pero si bien estas reformas han generado una efectiva reorientación de la institución hacia las funciones que le corresponden dentro de un orden democrático, el alcance de la reconversión ha quedado incompleto ante tres factores que limitan el desarrollo institucional del Ejército como un cuerpo profesional y apolítico. El primero es la persistencia de funciones y atribuciones militares en la Constitución de la República que corresponden

¹¹ En este sentido puede interpretarse el caso ‘Cooptación del Estado’, donde el Ministerio Público ha evidenciado con claridad la colusión entre políticos, funcionarios del Estado y privados, que se organizan para penetrar las estructuras del Estado con el propósito de obtener beneficios financieros ilícitos, y que da lugar a casos judiciales sólidos abordados en el Organismo Judicial. Por la otra, para finales del 2016 estas redes se reagrupan copando posiciones clave dentro del Estado, volviendo a articularse mediante componendas que les permitieron retomar posiciones en la Junta Directiva del Congreso y la Corte Suprema de Justicia.

al paradigma del ‘ejército político’. El fracaso de las reformas constitucionales destinadas a circunscribir la función militar a la seguridad exterior, y a encargar la conducción del Ministerio de la Defensa a un civil, constituyen una ‘espada de Damocles’ sobre la nuca de una democracia atribulada en la que tanto civiles como militares mantienen la noción de que la fuerza militar es un recurso para resolver crisis políticas (Arévalo 1999). Si bien dentro del Ejército no se identifica un ánimo institucional intervencionista, ni hay en el contexto político condiciones que lo justifiquen, la ausencia de una confirmación constitucional a los avances realizados en la redefinición del rol militar logrado en otros ámbitos legales e institucionales impide considerarlos como definitivos o consolidados. El segundo factor es la falta de consolidación de un liderazgo militar identificado con los objetivos de reforma y reconversión de la fuerza militar bajo un control democrático efectivo. Una serie de errores en la conducción civil de este proceso han generado una dinámica de competencia por el control de la institución entre camarillas militares cuyo compromiso con la reconversión institucional ha sido tangencial y variable, dejándola expuesta a la influencia de redes mafiosas que, dependiendo del liderazgo político y militar de turno, ejercen más o menos influencia sobre la institución, influenciando sus políticas institucionales e involucrando a los militares de alta en sus actividades.

El tercero, finalmente, es la ineffectividad del control civil ejercido desde los órganos del Estado. La falta de comprensión de la naturaleza de las relaciones civiles-militares en una democracia y de las responsabilidades que le corresponden en la materia a autoridades políticas y funcionariado civil ha generado desinterés y desatención por parte de una clase política que abandona de facto las labores de dirección, gestión, supervisión y control que le corresponden. Esta actitud se combina con un marco de relaciones ambiguas –desde el temor hasta la connivencia– que la mayoría de esta clase política mantiene hacia la institución y sus oficiales, tanto de alta como en retiro, y la escasez de civiles técnicamente capacitados para constituir el funcionariado civil necesario para cumplir las funciones requeridas desde los distintos organismos del Estado.

El resultado es una reconversión institucional truncada, con una institución militar que más que subordinarse a la autoridad política se autogestiona en condición de autonomía relativa frente a las autoridades políticas, condición que en el marco de la democracia formal e incipiente de nuestro país y la incapacidad crónica de sus élites políticas no permite descartar en absoluto el riesgo de un retorno militar a la política.

Al mismo tiempo, el nuevo marco legal e institucional para la seguridad ciudadana todavía acusa debilidades. La falta de un genuino acuerdo de Estado entre el conjunto de actores políticos y la sociedad para el desarrollo de una estrategia de seguridad ciudadana ha dado lugar a una inconsistencia marcada por la multiplicación de políticas y planes contingentes a los cambios de personal derivados de decisiones políticas y procesos electorales, y a la interferencia de políticos y militares en el funcionamiento de las instituciones del sector¹².

12 Esto a pesar de la institucionalidad creada en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que genera espacios de coordinación interinstitucional para la formulación de políticas y estrategias en materia de seguridad en los diferentes ámbitos definidos: Seguridad Interior, Seguridad Exterior, Inteligencia y Gestión de Riesgos.

Importancia central tienen, en este marco, los obstáculos a la profesionalización de la PNC originados en la ausencia de una política sostenida a lo largo de diversos gobiernos, respaldada por los recursos materiales y políticos suficientes, y orientada al desarrollo de una fuerza capaz de asumir de manera autónoma y suficiente las tareas de seguridad ciudadana. En esta situación han convergido los intereses de políticos preocupados más en manejar percepciones que en cambiar realidades, y militares desinteresados en el fortalecimiento de una fuerza policial fuera de la esfera de influencia militar, lo que ha mantenido una participación militar en tareas de seguridad interior que no solo es inconsistente con los objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz, sino que previene su consolidación como fuerza eficaz y suficiente¹³.

Más allá del caso de la PNC, en los últimos años se ha hecho evidente un proceso de retorno de oficiales militares, de baja y en activo, a la institucionalidad civil que fue creada precisamente para contrarrestar el monopolio militar sobre el aparato de seguridad. Tras esfuerzos iniciales apoyados por la cooperación internacional para desarrollar los marcos institucionales y las capacidades técnicas en instituciones como la Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE), la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS), y el Consejo Asesor de Seguridad (CAS)¹⁴, el involucramiento militar –institucional o personal, de oficiales de alta o retirados– en su funcionamiento se ha incrementado en los últimos años, en directo contrasentido a los objetivos de desmilitarización / “civilianización” del aparato de seguridad del Estado que originaron su creación.

Pero la evidencia más concreta de las fragilidades e insuficiencias del andamiaje institucional del Estado surgido tras la firma de los Acuerdos de Paz es su incapacidad para enfrentar de manera efectiva las amenazas a la seguridad de bienes y personas en el país. Aunque la violencia política que caracterizó al conflicto armado desapareció casi completamente, la sociedad guatemalteca se encuentra acosada por otras formas de violencia y las condiciones de inseguridad que estas generan en la sociedad. La delincuencia común, el crimen organizado y el trasiego de ilícitos se han combinado con expresiones sociales de violencia como las maras y pandillas, el feminicidio, la violencia intrafamiliar y los linchamientos que, al no encontrar freno en una institucionalidad capaz, han generado una crisis de inseguridad marcada por niveles de violencia que se sitúan entre los más altos del mundo, y que la institucionalidad estatal ha tenido problemas para prevenir y mitigar. En estos casos, el Estado ha dejado de ser el principal perpetrador de la violencia sobre la población para pasar a ser una estructura incapaz de protegerla de fenómenos violentos que se generan en su propio seno o se originan más allá de sus fronteras.

Pero la implicación del Estado en la condición de inseguridad en la que vive la población no radica exclusivamente en sus deficiencias como ‘protector’ ante las amenazas generadas dentro de la sociedad o en el entorno internacional. Su incapacidad para evitar la utilización de sus capacidades institucionales por distintos actores sociales y gubernamentales

13 La decisión presidencial de la salida del Ejército en apoyo a la seguridad ciudadana en las áreas metropolitanas, es un avance que representará un desafío para la Policía Nacional Civil.

14 Desarticulado en el gobierno de Otto Pérez, con la función de asesorar desde sociedad civil al Presidente de la República en materia de seguridad, no se ha notado interés del actual gobierno de activarlo.

para la violencia lo implican en la comisión de actos de violencia e ilícitos que afectan directamente la seguridad de la ciudadanía. Las prácticas de limpieza social implementadas por autoridades policiales por iniciativa propia; la movilización de fuerza policial o militar para reprimir protestas sociales –i.e. contra megaproyectos– como resultado de presiones políticas; la participación de agentes del Estado –policías, militares, administradores de justicia– en actividades criminales como trasiego de ilícitos, secuestro o extorsión, implica al Estado en la comisión de actos de violencia ya no como expresión de la naturaleza de su orden político o de una política intencionalmente definida, sino de su vulnerabilidad ante actores que aprovechan su fragilidad institucional y la ausencia de políticas para infiltrarlo, cooptando a sus agentes y apropiándose de sus capacidades. En este contexto, la ausencia de políticas claramente definidas para contrarrestar estos fenómenos aparece más como una complicidad negligente, que una incapacidad inocente.

4. DE CARA AL FUTURO: LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS PARA RESIGNIFICAR LOS ACUERDOS DE PAZ

A los veinte años de su firma, el análisis de la efectividad y vigencia de los *Acuerdos de Paz* hasta el día de hoy y para el futuro no puede ser hecho sobre la base de un simple listado de comprobación del cumplimiento de las acciones estipuladas en cada uno de los Acuerdos. Incribir los Acuerdos en su contexto, observar la manera en que los diferentes actores actúan en consonancia o discrepancia con los compromisos formales, e identificar la forma cómo estos procesos han influenciado e interactuado con el proceso político-social más amplio del país, son elementos necesarios para una correcta comprensión de las posibilidades y modalidades de su resignificación en términos de los objetivos de democratización, paz y desarrollo que los animaron.

Los Acuerdos de Paz constituyeron una oportunidad histórica para que la sociedad guatemalteca diera vuelta a la página de un Estado construido sobre la base de la coerción y la violencia desde sus orígenes coloniales. El Estado contrainsurgente que se estableció a partir de 1963 en Guatemala se caracterizó por una política de violación a los derechos humanos, aplicando de manera sistemática la violencia letal de su aparato policial/militar contra la población del país y minando sistemáticamente su propia legitimidad al actuar en contra de un marco constitucional/legal que existía solo formalmente. Los *Acuerdos de Paz*, y en especial el *Acuerdo global de derechos humanos* y el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*, establecieron una agenda de reformas destinada a desmontar el entramado conceptual e institucional del Estado contrainsurgente y establecer un marco legal e institucional de seguridad compatible con la democracia; y a desmontar la estructura de impunidad que se había erigido como parte del aparato de represión, promoviendo las reformas judiciales que sustenten el pleno respeto a los derechos humanos y la funcionalidad del Estado de Derecho.

Aunque el Estado guatemalteco ya no ejerce una política de violación sistemática de los derechos humanos, su incapacidad para diseñar una política proactiva de protección y su ambigüedad frente a los abusos cometidos por actores fuera del Estado –a menudo cooptando

estructuras estatales o funcionarios de los diferentes niveles y ámbitos institucionales del Estado– lo convierte en encubridor y en algunos casos cómplice de las agresiones que afectan a defensoras y defensores de derechos humanos. Se trata de un Estado cómplice.

Las estructuras de impunidad continuaron funcionando, esta vez puestas al servicio de intereses político-clientelares, redes mafiosas y grupos armados ilegales, y no es sino hasta poco más de un año que la acción combinada del *Ministerio Público (MP)* y la *Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)* han permitido avances en la persecución penal de crímenes correspondientes tanto a violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado como a problemas de corrupción. Estamos transitando una larga marcha contra la corrupción.

La reconversión institucional del aparato de seguridad ha sido parcial y tentativa, con una clase política civil que no ha terminado de entender su responsabilidad en la orientación, conducción y supervisión del aparato de seguridad del Estado. Eso se manifiesta, por una parte, en un Ejército que no asume todos los retos que implican su transformación plena y funcional en condición de autonomía relativa; por la otra, en una Policía Nacional Civil debilitada y con niveles altos de ineficiencia en su función de dar seguridad a la población ante la criminalidad. A esto se suma la persistencia de redes ilegales que articulan a militares retirados, en activo y civiles alrededor de una agenda que combina cada vez más intereses criminales con reivindicaciones ideológicas espurias; y la inseguridad causada por redes criminales que impactan en la vida cotidiana de la población. La violencia ha cambiado en naturaleza, contexto y lógica, pero no ha cesado: la sociedad guatemalteca sigue siendo asolada por índices de violencia que se encuentran entre los más elevados del mundo. El resultado ha sido una paz sin pacificación.

El país ha cambiado, pero el cambio es insuficiente. Si bien su lógica política en tanto que estructura de poder ya no es la misma, su desarrollo institucional corresponde a las formalidades de una democracia, y sus declaraciones de política pública no discrepan sustancialmente de los objetivos que animaron a los Acuerdos de Paz, el Estado guatemalteco todavía no es el Estado plenamente democrático, justo y moderno que estos plantearon. La falta de voluntad política, la venalidad y la incapacidad de las élites que gobernaron el país las décadas siguientes dieron lugar a su implementación parcial e insuficiente, con efectos más formales que sustantivos que no han estado a la altura de la promesa implícita en los Acuerdos de Paz.

El establecimiento de un Estado democrático de derecho, incluyente y plural sigue siendo –a veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz– una aspiración más que una realidad, y la nueva Agenda de la Paz que el país necesita es la de su construcción.

En temas de justicia, se trata de la implementación de una reforma judicial exhaustiva que termine con los enclaves autoritarios y clientelares que han permitido la continuidad de estructuras de impunidad. La reforma del sector justicia se hace cada vez urgente, la cooptación institucional con el objetivo de obstaculizar el combate a la impunidad y la existencia de estructuras paralelas en su interior que buscan favorecer intereses privados y a veces criminales, implica un retraso en las acciones llevadas a cabo por el MP y la Cicig.

Esto implica además que el acceso a la justicia sea cada vez más limitado para la población, lo que conlleva que ni el más básico principio de igualdad ante la ley se pueda hacer efectivo. Llevar a cabo esta reforma enlaza además con el desarrollo de un contexto que permita la actividad de defensa de los derechos humanos, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

En cuestión de derechos humanos, se trata del desarrollo de una política proactiva que haga del Estado el primer promotor de estos derechos, previniendo y sancionando las agresiones a cualquier ciudadano que lucha por defenderlos y promoverlos. La ausencia de una acción efectiva del Estado en este sentido no debe ser entendida como el producto de una deficiencia institucional con explicaciones burocráticas y presupuestarias, sino el resultado de la ausencia de una genuina voluntad política por constituir un régimen de derechos humanos pleno, y de la tolerancia a la violencia política sean sus perpetradores civiles o militares, funcionarios públicos o particulares. La consolidación de un régimen de derechos civiles y políticos radica en la garantía de su vigencia sin discriminación alguna de sexo, género, etnia o clase, y en la intervención eficiente y oportuna del Estado como protector de sus ciudadanos ante cualquier intento de amenazar o agredir a cualquier individuo o comunidad dedicado a promoverlos y defenderlos.

Y en cuestiones de seguridad, el objetivo es doble: se trata de fortalecer las capacidades del aparato de seguridad para proteger efectivamente a la población de la violencia criminal, al tiempo que se desarrollan las capacidades civiles para efectivamente subordinar, dirigir y controlar el funcionamiento del aparato de seguridad del Estado. Aunque los *Acuerdos de Paz* dieron paso a un proceso efectivo de rediseño del aparato de seguridad del Estado, incluyendo el repliegue militar a los cuarteles, no se ha sabido articular una política eficiente para el abordaje de una problemática de inseguridad que tiene raíces múltiples y complejas. Una política criminal articulada interinstitucionalmente y desarrollada con participación ciudadana podría ser el factor que facilite la generación de un horizonte estratégico para la acción gubernamental, promoviendo el desarrollo de políticas sectoriales de seguridad interna, externa e inteligencia, clarificando roles y priorizando el fortalecimiento de la institucionalidad civil en la materia, notablemente la Policía Nacional Civil y las instancias institucionales responsables de la generación de inteligencia estratégica y criminal. Esto conlleva retomar el tema del rol de las fuerzas militares en una sociedad democrática, como recurso estatal que debe ser adecuadamente utilizado dentro de un marco de subordinación al poder civil y total apoliticidad. Y finalmente, es necesario entender que la conflictividad que está presente en todo el país no es un problema de seguridad, sino un reto político que corresponde a la construcción de un Estado que responda a los intereses y las necesidades de sus distintos sectores sociales, económicos y comunitarios. Su manejo requiere el rechazo a las políticas de criminalización de la protesta y el conflicto social, generando en su lugar mecanismos efectivos de transformación de conflictos y una política de desarrollo capaz de atender demandas comunitarias.

Bibliografía

- Adams, Richard Newbold (1970), *Crucifixion by Power: Essays on Guatemalan National Social Structure, 1944-1966*. Austin: University of Texas Press.
- Aguilera Peralta, Gabriel (1980), "Terror and Violence as Weapons of Counterinsurgency in Guatemala", en *Latin American Perspectives*, Vol. 7 No. 2/3, 91-113.
- Aguilera Peralta, Gabriel (1999), "La guerra interna, 1960-1994", en Daniel Contreras, J. *Historia General de Guatemala*, Tomo VI. Guatemala: Asociación de Amigos del País, pp. 135-150.
- Aguilera Peralta, Gabriel (2013), "El pensamiento militar guatemalteco", en V. Alvarez Aragón, C. Figueroa Ibarra, A. Taracena Arriola, S. Tischler Visquerra, E. Urrutia García (Eds.), *Guatemala: Historia reciente (1954-1996). Tomo I: Proceso político y antagonismo social*. Flacso Guatemala, pp. 365-405.
- Arévalo de León, Bernardo (1998), *Sobre arenas movedizas. Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala, 1997*. Flacso, Guatemala.
- Arévalo de León, Bernardo (1999), "Demilitarization and Democracy: Implications of the Popular Referendum for the Agreement on the Strengthening of Civilian Power and the Role of the Army in a Democracy", en Cynthia J. Arnson (Ed.), *The Popular Referendum (Consulta Popular) and the Future of the Peace Process in Guatemala*. Working Paper Number 241. Latin American Program. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D. C.
- Arévalo de León, Bernardo (2002), "De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la Seguridad Democrática", en Bernardo Arévalo, Patricia González y Manolo Vela, *Seguridad Democrática en Guatemala: Desafíos de la transformación*. Flacso, Guatemala pp. 17-86.
- Arévalo de León, Bernardo (2007), "Civil-Military Relations in Post-Conflict Guatemala: Military Transformation and Democratic Consolidation in the Light of the 1996 Agreement on the Strengthening of Civilian Power and the Role of the Armed Forces in a Democratic Society", en Victor Ghébali y Alexander Lambert, *Democratic Governance of the Security Sector beyond the OSCE Region: Regional approaches in Africa and the Americas*. DCAF-Lit Verlag, Geneva.
- Arévalo de León, Bernardo (2008), "Un problema de Estado: Límites y retos a la subordinación militar en Guatemala", en *Nueva Sociedad* 213, Buenos Aires, Argentina. Enero-febrero, pp. 112-127.
- Bowen, Gordon L. "Guatemala: The Origins and Development of State Terrorism", en Donald E. Schultz y Douglas H. Graham (Eds.), *Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*. Boulder: Westview Press.

- Centeno, Miguel Angel (2002), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999), *Guatemala: Memoria del silencio*. Tomos I al V. Guatemala: CEH.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (2000), *Guatemala: Causas y orígenes del Enfrentamiento Armado Interno*. Guatemala: F&G Editores.
- Cruz Salazar, José Luis (1993), *Democracia, gobernabilidad y sociedad política*. Guatemala: Asíes.
- Delli Sante, Angela (1996), *Nightmare or Reality. Guatemala in the 1980's*. Amsterdam: Thela Publishers.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2016), *Guatemala: Informe de los Derechos Humanos 2015*. Washington, D.C.
- Figueroa Ibarra, Carlos (1991), *El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*. San José de Costa Rica: Educa.
- Figueroa Ibarra, Carlos (2013), “Genocidio y terrorismo de Estado en Guatemala (1954-1966): una interpretación”, en: V. Alvarez Aragón, C. Figueroa Ibarra, A. Taracena Arriola, S. Tischler Visquerria, E. Urrutia García (Eds.), *Guatemala: Historia reciente (1954-1996). Tomo I: Proceso político y antagonismo social*. Flacso Guatemala, pp. 169-197.
- Gill, Lesley (2004), *The School of the Americas. Military Training and Political Violence in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro (2003), *Alrededor de la bandera: un análisis praxiológico del conflicto armado en Guatemala 1960-1996*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Holden, Robert (2004), *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America 1821-1960*. New York: Oxford University Press.
- Huggins, Martha K. (1991), “U.S. Supported State Terror: A History of Police Training in Latin America”, en Martha K. Huggins (Ed.), *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*. New York: Praeger, pp. 219-242.
- Koonings, Kees y (2002), “Military Politics and the Mission of Nation Building”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt, *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. London: Zed Books, pp. 9-35.
- LeBaron, Alan Vern (1988), “Impaired Democracy in Guatemala. 1944-1951”. Tesis doctoral. University of Florida.
- Mahoney, James (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore.

- McClintock, Michael (1987), *The American Connection. Volume 2: State Terror and Popular Resistance in Guatemala*. London: Zed Books Ltd.
- Misión de Naciones Unidas para Guatemala (Minugua) (1997), *Acuerdos de Paz*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Misión de Naciones Unidas para Guatemala (Minugua) (2004a), *Informe de Cierre. Asesoría de Fortalecimiento del Poder Civil*. Guatemala (Mimeo).
- Misión de Naciones Unidas para Guatemala (Minugua) (2004b), *Informe Final. Asesoría en Derechos Humanos*. Guatemala.
- Naciones Unidas (2005), *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Informe del Secretario General. Informe Final*. 18 de marzo de 2005. A/59/746.
- Naciones Unidas (2016), *Derechos Humanos 2015. Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las Actividades de su Oficina en Guatemala*. Febrero de 2016. A/HRC/31/3/Add.1.
- Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (2015), *Informe de Misión Internacional de Investigación. Guatemala. "Más pequeños que David": la lucha de los defensores y defensoras de derechos humanos*. Febrero de 2015.
- Pinto Soria, Julio César (1983), *Raíces históricas del Estado en Centroamérica*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Pinto Soria, Julio César (2003), "Estados Unidos y la dictadura militar en Guatemala: el derrocamiento de Ydígoras Fuentes en 1963", en *Política y Sociedad*, No. 41, Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, noviembre 2003, pp. 25-48.
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH) (2013), *Informe anual circunstanciado. Informe de situación. 2013*. Guatemala.
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH) (2014), *Informe anual circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2014*. Guatemala.
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH) (2015), *Informe anual circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015*. Guatemala.
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH) (2016a), *Informe de ataques a defensores de derechos humanos. Año 2015 al 18 de mayo de 2016*. Guatemala.
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH) (2016b), *Informe de ataques a periodistas. Año 2015 al 18 de mayo de 2016*. Guatemala.
- Rosada Granados, Héctor (1999), *Soldados en el poder. Proyecto militar en Guatemala (1944-1990)*. San José de Costa Rica: Funpadem.

- Ruano Najarro, Edgar (2013), “El Golpe de Estado de 1963”, en V. Alvarez Aragón, C. Figueroa Ibarra, A. Taracena Arriola, S. Tischler Visquerra, E. Urrutia García (Eds.), *Guatemala: Historia reciente (1954-1996). Tomo I: Proceso político y antagonismo social*. Flacso Guatemala.
- Schirmer, Jennifer (1999), *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*. Flacso Guatemala.
- Solórzano Martínez, Mario (1987), *Guatemala, autoritarismo y democracia*. Flacso-Educa, San José de Costa Rica.
- Streeter, Stephen M. (2000), *Managing the Counterrevolution. The United States and Guatemala, 1954-1961*. Ohio University Center for International Studies.
- Torres-Rivas, Edelberto (2010), *El Estado en Guatemala: ¿orden con progreso?* PNUD, Guatemala.
- Torres-Rivas, Edelberto (2011), *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.
- Tischler Visquerra, Sergio (2001), *Guatemala 1944: crisis y revolución*. 2ª. Edición. Guatemala: F&G Editores.
- Unidad de Protección para Defensores y Defensoras de Guatemala (Udefegua) (2015), *Informe de situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Enero a diciembre de 2015*. Guatemala.
- Valdés Ugalde, José Luis (2004), *Estados Unidos. Intervención y poder mesiánico. La Guerra Fría en Guatemala, 1954*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vela Castañeda, Manolo F. (2014), *Los pelotones de la muerte. La construcción de los perpetradores del genocidio guatemalteco*. México D.F.: El Colegio de México.
- Walter, Victor (1969), *Terror and Resistance: a Study of Political Violence*. New York: Oxford University Press.

¿Qué significaron los Acuerdos de Paz para el desarrollo económico y la equidad en Guatemala?

Maynor Cabrera / Erick Coyoy

INTRODUCCIÓN

En el marco de los veinte años de los Acuerdos de Paz, Fundación Propaz organizó un proceso articulado de conmemoración con cuatro componentes básicos: Seminario permanente de investigación, Conferencias internacionales sobre la paz global, Campaña de medios sobre la paz y Congreso por la paz. “El objetivo trascendente del proceso es resignificar los Acuerdos de Paz. Lo cual supone interpretarlos de cara al contexto actual y futuro del país, con la intención de darles un nuevo sentido, sin perder su carácter original. Se trata de rescatar el espíritu que los inspiró y actualizar los grandes temas sustantivos que los conforman, para adaptarlos a las necesidades y circunstancias actuales del país” (Fundación Propaz, 2016:1). Para ello, por medio de la realización de siete investigaciones específicas sobre temas sustantivos planteados en los Acuerdos de Paz, se articuló un proceso de reflexión entre los investigadores seleccionados, quienes hicieron contribuciones específicas y novedosas en los temas asignados a cada uno.

Tomando en cuenta lo anterior, los objetivos de esta investigación son: identificar y evaluar el modelo de desarrollo económico y el rol del Estado planteado en los Acuerdos de Paz; identificar y valorar las políticas económicas del Estado y sus variaciones en los distintos gobiernos durante los últimos veinte años; y proponer los rasgos generales y viabilidad de un nuevo patrón de desarrollo económico con equidad.

Para ello, se desarrolló una investigación de carácter documental y con enfoque cualitativo que buscaba valorar la tendencia de los indicadores económicos y sociales durante el período de estudio. Se acudió a la revisión bibliográfica para recabar y analizar información relevante que permitiera alcanzar los objetivos planteados. El análisis cualitativo se complementó con información estadística de la realidad económica y social de Guatemala que permitió fundamentar las valoraciones sobre la situación pasada y presente del país.

Como preguntas articuladoras, este informe se plantea: ¿Cuál es la visión y orientación general que dan los Acuerdos de Paz sobre el desarrollo económico y la equidad?; ¿qué estructuras, procesos y mecanismos se plantearon para superar la situación de aquel momento en materia de desarrollo económico y equidad?; ¿cuáles fueron los rasgos y características principales del proceso de implementación de los Acuerdos de Paz en lo que se refiere al desarrollo económico y la equidad (1996-2016)?; y, ¿cuáles podrían ser las visiones, procesos

y mecanismos que deben ser incluidos en materia de desarrollo económico y equidad para resignificar los Acuerdos de Paz?

El período que cubre la investigación es el de 1996 a 2016, es decir, desde la suscripción de los Acuerdos de Paz hasta la actualidad. El ámbito geográfico es el correspondiente a la República de Guatemala. Las unidades de análisis son la economía y la sociedad guatemaltecas, específicamente en lo relativo a las condiciones económicas y sociales previstas en los Acuerdos y las prevalecientes a lo largo del período de estudio.

1. PLANTEAMIENTOS SUSTANTIVOS Y PROCESALES PLANTEADOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO Y EQUIDAD

Las principales propuestas para Guatemala en términos de desarrollo económico y equidad son planteadas en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Asesa), el cual, en su primer considerando reza que “una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población” (Naciones Unidas, 1996:3). Así mismo, en su segundo considerando plantea como una variable clave el tema de la equidad, ya que menciona que el logro de la paz “es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, desigualdad y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país, y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad” (Naciones Unidas, 1996:3).

Por lo anterior, en esta sección se realiza una descripción del Asesa en cuatro áreas: democratización y desarrollo participativo; desarrollo social; situación agraria y desarrollo rural; y modernización de la gestión pública y política fiscal.

a. Democratización y desarrollo participativo

El Asesa plantea como una base para el desarrollo y equidad en Guatemala, que deben eliminarse las grandes brechas que existen a nivel territorial, que se fundamentan en la débil participación a nivel local, así como la falta de participación de la mujer en el desarrollo económico y social. Se partía de la premisa de que “los habitantes de un departamento o municipio, empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades representativas de las comunidades, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan” (Naciones Unidas, 1996:5).

Por ello, el compromiso era “adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos y de capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los mismos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales” (Naciones Unidas, 1996:5).

Así mismo, para potenciar la participación de la mujer en el desarrollo económico y social, “el Gobierno se compromete a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo” (Naciones Unidas, 1996:7). De particular importancia para asegurar la igualdad de oportunidades a las mujeres en los ámbitos económico y social eran los compromisos en materia legislativa. Al respecto se estableció como necesario “Revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones a fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en la participación económica, social, cultural y política” (Naciones Unidas, 1996:8).

b. Desarrollo social

Una de las premisas de las que parte el Asesa es que para promover un escenario de desarrollo económico es una condición necesaria contar con tasas de crecimiento económico elevado. Por ello, se propone adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del PIB a una tasa no menor del 6% anual, como un requisito para una política social avanzada.

Aunque no se reconoce de manera explícita, en el fondo se admite que sería insuficiente contar solamente con tasas de crecimiento económico elevado, por lo cual es necesario tener una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en salud, nutrición, educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos.

En un contexto en el cual se cuestionaba fuertemente el rol del Estado en la economía, dada la popularidad que gozaba el denominado *Consenso de Washington*, los Acuerdos de Paz plantean el fortalecimiento del papel rector del Estado en las políticas económicas y sociales. Así mismo, se propone que es indispensable la atención de demandas de la población: a) Aumentar de manera significativa la inversión social en salud, educación y trabajo; b) Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social; c) Priorizar a los sectores de la sociedad más necesitados (Naciones Unidas, 1996:9). Las prioridades en términos de gasto social se situaron en cuatro áreas: educación, salud, seguridad social y vivienda. También se reconoció la importancia del empleo como factor clave para promover el desarrollo.

Se dio prioridad al incremento en el gasto educativo y se plantearon objetivos específicos respecto a aumentar significativamente los recursos destinados a elevar la calidad, pertinencia y cobertura de la educación. Como mínimo, se propuso incrementar para el 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50% respecto al gasto de 1995. Por otro lado, se contempló la adecuación de los contenidos educativos a los objetivos planteados y a los resultados de la Comisión de Reforma Educativa establecida en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, se estableció como meta ampliar la cobertura en todos los niveles, y la oferta de educación bilingüe en el medio rural, mediante: i) La incorporación de la población de edad escolar al sistema educativo, que completen los ciclos de preprimaria, primaria y secundaria; ii) Programas de alfabetización en todos los idiomas que fuera posible (Naciones Unidas, 1996:10).

En segundo lugar, se reconoció la necesidad de mejorar el gasto en salud, aumentando los recursos asignados al sector, para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad a la población de bajos recursos. Como mínimo, que el gasto ejecutado en salud con relación al PIB, para el 2000, se incrementara en 50% respecto del ejecutado en 1995. Se establecieron prioridades de atención, como la lucha contra la desnutrición, el saneamiento ambiental, la salud preventiva, la atención primaria, especialmente la relativa a la salud materno-infantil. Respecto a las prioridades, también se estableció el compromiso de presupuestar al menos 50% del gasto en salud a la atención preventiva, y a reducir la mortalidad infantil y materna, antes del 2000, a un 50% de la observada en 1995. Asimismo, a mantener la certificación de erradicación de la poliomielitis y alcanzar la del sarampión para el 2000 (Naciones Unidas, 1996:13).

La tercera área sobre la cual se plantearon prioridades fue la de seguridad social. Entre otros, se propuso garantizar una gestión autónoma del IGSS en aplicación del principio constitucional de coordinación con las instituciones de salud, en el marco del Sistema Nacional Coordinado de Salud. Todo ello bajo una perspectiva de fortalecer y garantizar la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad y obligatoriedad, en el funcionamiento del IGSS, y la solvencia financiera del Instituto mediante un sistema de control tripartito de contribuciones. Así mismo, se consideró promover nuevas formas de gestión del Instituto con la participación de sus sectores constitutivos y crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social (Naciones Unidas, 1996:14).

En el tema de vivienda, se planteaba impulsar una mejor planificación urbana, adecuación de normas, impulso a la oferta de viviendas y un subsidio a la demanda de vivienda popular, para lo cual se propuso que el Gobierno dedicara a este sector, en su presupuesto anual, no menos del 1.5% de los ingresos tributarios. En primer lugar, la mejor planificación conlleva una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial, planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad. Segundo, la adecuación de normas incluye aquellas aplicables a la construcción en términos de seguridad y salubridad; coordinar con las municipalidades para que existan normas homogéneas para la construcción y supervisión, para la buena calidad y seguridad. Tercero, el impulso a la oferta de viviendas comprende la promoción de una política de incremento de la oferta de vivienda que contribuya al aumento del acceso a soluciones habitacionales a los sectores de menores recursos de la población. Por último, el diseño y aplicación de un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular, todo ello impulsado mediante el fortalecimiento del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (Foguavi) a fin de que mejore su capacidad de otorgar recursos para la población en situación de pobreza (Naciones Unidas, 1996:15).

Finalmente, sobre la temática del trabajo, que se consideraba “determinante para una estrategia de crecimiento con justicia social”, se planteaba contar con una política orientada a incrementar el empleo, creando las condiciones que permitan niveles crecientes y sostenidos de ocupación, reduciendo el subempleo estructural y permitiendo elevar el ingreso real de los trabajadores. Como se consideraba que las relaciones laborales son esenciales para

la participación social en el desarrollo socioeconómico y en la eficiencia económica, se consideró promover los cambios legales que hagan efectivas las leyes laborales y sancionar sus infracciones, incluyendo aquellas referentes al salario mínimo, el no pago, retención y retraso de salarios. Especial atención se asignó a la fiscalización de los derechos laborales de los trabajadores en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, trabajadores agrícolas, migrantes y temporales, trabajadores de casa, menores de edad, ancianos y discapacitados. Además, se proponía desconcentrar e incrementar los servicios de inspección laboral que fortalezcan la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales nacionales y las derivadas de los convenios internacionales de trabajo (Naciones Unidas, 1996:16).

c. Situación agraria y desarrollo rural

Se parte de la premisa de los acuerdos sobre derechos humanos; reasentamiento de las poblaciones desarraigadas; acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; y sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas contienen compromisos que constituyen elementos de una estrategia integral de desarrollo rural. En congruencia con estas disposiciones, el Estado de Guatemala se comprometió a impulsar una estrategia integral que abarcara los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen: la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población (Naciones Unidas, 1996:18). Dicha estrategia debería contener los siguientes elementos:

Acceso a la propiedad de la tierra: crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios.

Ley del Fondo de Tierras: promoción y promulgación de una ley que regule todas las actividades del fondo de tierras. Dicha ley establecerá, entre otros, los objetivos, funciones, mecanismos de financiamiento y adquisición y adjudicación, origen y destino de las tierras.

Mecanismos financieros: propiciar la creación de los mecanismos para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras para los campesinos que no la poseen o la poseen en cantidad insuficiente.

Jurisdicción agraria: promoción de la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente.

Tierras ociosas: revisión de la legislación sobre tierras ociosas de manera que cumpla con lo estipulado en la Constitución y regular la subutilización de las tierras y su uso incompatible con el uso sostenible de los recursos naturales.

Derechos laborales: prestar atención urgente a las prácticas abusivas contra los trabajadores rurales migrantes, mozos colonos y jornaleros en el contexto de la contratación por intermediario, medianía, pago en especie y uso de pesas y medidas.

Personalidad jurídica de organizaciones campesinas: promover las reformas de los trámites de reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones campesinas, con miras a agilizar y simplificar dicho reconocimiento, aplicando el convenio 141 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las organizaciones de trabajadores rurales de 1975 (Naciones Unidas, 1996:19-26).

d. Modernización de la gestión pública y política fiscal

El Asesa reconoce que la administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Para ello, es necesaria su modernización en términos de descentralización, fiscalización nacional, profesionalización y dignificación de los servidores públicos. La descentralización debía asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional). Para mejorar la fiscalización nacional se propuso reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría de Cuentas. Finalmente, para la profesionalización y dignificación de los servidores públicos se proponía: establecer la carrera de servicio civil; tomar las medidas legales y administrativas para asegurar el efectivo cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades; y promover la sanción penal por actos de corrupción (Naciones Unidas, 1996:27).

En materia de política fiscal, el Asesa desarrolló una serie de principios, los cuales fueron desarrollados en más detalle en el Pacto Fiscal que fue suscrito en el 2000. El Asesa plantea que la política presupuestaria debía dar prioridad al gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización, así como a la inversión social en salud, educación y vivienda, seguridad y justicia, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. Como contraparte, la política tributaria debía permitir la recaudación de los recursos para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que debe ser equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de capacidad de pago. Ello implicó el establecimiento de una meta de carga tributaria que, para que antes del 2000, debía incrementarse en, por lo menos, un 50% con respecto al valor observado para 1995¹ (Naciones Unidas, 1996:28).

Sin embargo, dado que al año 1998 se vislumbraba que no sería posible alcanzar la meta de carga tributaria, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) promovió la suscripción de un Pacto Fiscal entre distintos sectores de la sociedad. El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Implica acuerdos nacionales sobre

1 Debido a que la base de medición de la carga tributaria está compuesta por la recaudación tributaria y el Producto Interno Bruto, haciendo uso de las mediciones del PIB basadas en un sistema de cuentas nacionales construido en 1958, implicaba aumentar la carga tributaria del 8 al 12% del PIB. Sin embargo, debido a que el Banco de Guatemala actualizó las mediciones más recientes de la actividad económica, la carga tributaria habría sido 8.8% del PIB en 1995, con lo cual la meta de carga tributaria sería del 13.1% del PIB.

el estilo de sociedad que se desea construir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y de los ciudadanos y ciudadanas acerca de los temas de política fiscal. Luego de un amplio proceso participativo, fue suscrito en mayo de 2000 por representantes de los distintos sectores y actores sociales del país, quienes propusieron una visión integral de la política fiscal bajo principios de largo plazo, así como acciones para el cumplimiento de compromisos en ocho áreas (ver Cuadro 1). Sin embargo, no fue asumido por los actores políticos, especialmente por el partido de gobierno de turno (FRG).

Cuadro 1
Áreas del pacto fiscal

Área	Descripción
Balance fiscal	Busca el equilibrio entre ingresos y egresos del Estado.
Ingresos tributarios	El poder tributario es inherente e inseparable del Estado; aumento de la recaudación (suficiencia de recursos); un sistema tributario globalmente progresivo (que pague proporcionalmente más quien tiene mayores ingresos) y simplicidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
Administración tributaria	Eficiencia y eficacia en el cobro; persecución y combate del incumplimiento tributario.
Gasto público	Prioridades claras del gasto hacia el sector social e inversión; visión de largo plazo; gasto social prioritario; calidad y productividad del gasto.
Deuda pública	La deuda no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado.
Patrimonio público	Uso de los bienes del Estado con base en el interés social.
Evaluación y control	Combate a la corrupción y a la impunidad; rendición de cuentas; transparencia e información.
Descentralización fiscal	Transferencia de competencias, recursos y capacidades a los gobiernos locales para mejorar los servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia basada en el Pacto Fiscal.

2. CUMPLIMIENTO DE LOS PLANTEAMIENTOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO Y EQUIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ (1996-2016)

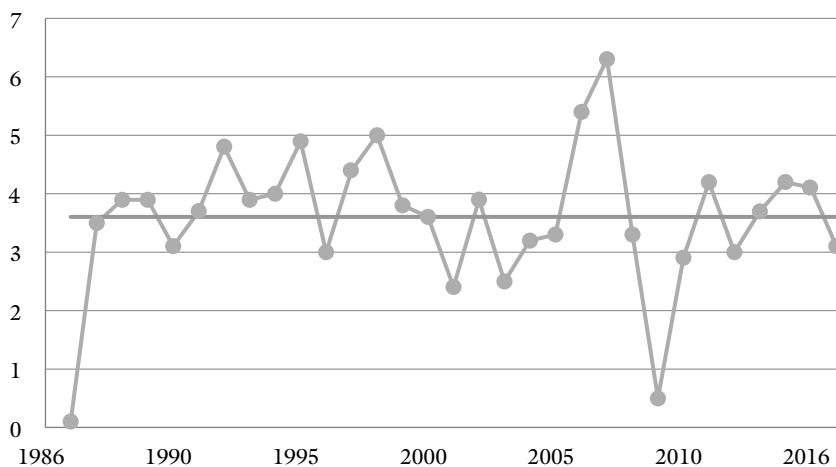
En esta sección se hará una revisión del cumplimiento de los principales planteamientos expresados en forma de compromisos, objetivos y metas sobre desarrollo económico y equidad contenidos en el Asesa, a la luz del comportamiento y tendencia de los indicadores económicos y sociales para el período 1996-2016. Se pretende mostrar cómo las acciones realizadas o no por los distintos gobiernos han contribuido al logro de lo programado.

a. Desarrollo económico y social

El desempeño de la actividad económica ha estado por debajo de lo previsto en los Acuerdos de Paz, ya que se tenía como meta un crecimiento superior al 6% anual. Sin embargo, los resultados muestran que el resultado promedio anual ha sido solamente del 3.1% durante el período 1996-2016. Al tomar en cuenta que la población creció alrededor de 2.5% anualmente durante el período mencionado, da como resultado un bajo crecimiento del ingreso per cápita, de tan solo 0.6% por año. Esto ha significado que el aumento de la producción nacional ha sido insuficiente para generar oportunidades de empleo para la creciente población. Y a ello se debe agregar la desigualdad en la distribución del ingreso, lo cual genera mayores dificultades para que las oportunidades alcancen a toda la población.

Es importante tomar en cuenta el contexto de políticas económicas que se vivía durante la firma de los Acuerdos de Paz, en el cual Guatemala puso en marcha una serie de políticas de ajuste estructural y liberalización que incluyeron el ajuste del tipo de cambio a precios de mercado, liberalización de precios, la reducción de aranceles, la liberalización financiera, la apertura de cuenta de capitales y la privatización de empresas públicas (Cabrera y Delgado, 2010:20). También es importante caracterizar que, si bien las tasas de crecimiento han sido inferiores a las observadas durante las décadas de 1960 y 1970, tampoco se observaron crisis económicas pronunciadas durante esa época. De hecho, de acuerdo con el PNUD (2016:39), Guatemala mostró de los menores niveles de volatilidad en el crecimiento económico durante los últimos años².

Gráfica 1
Tasas de crecimiento económico anual (1986-2016)



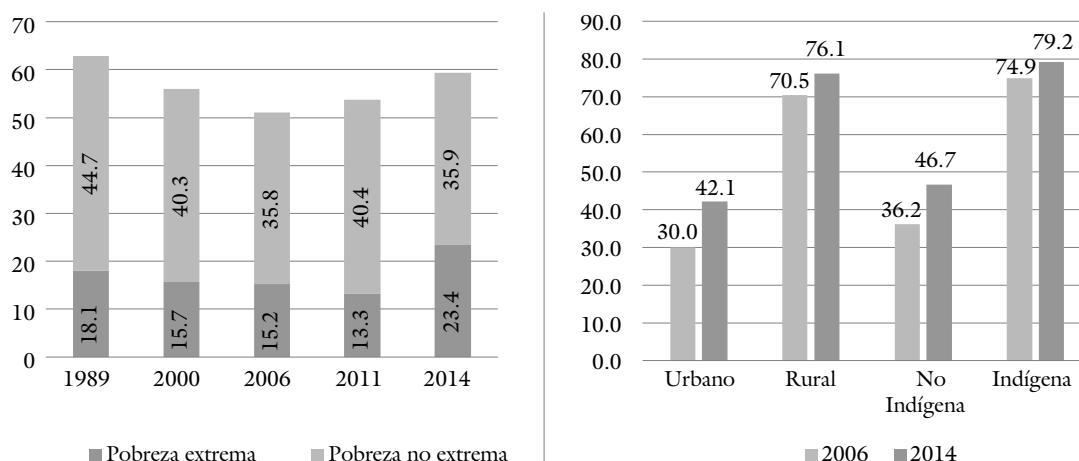
Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas macroeconómicas del Banco de Guatemala.

2 Véase la Gráfica 2.20 de PNUD (2016:39), en la cual puede observarse que durante el período 1995-2014, la desviación estándar de la tasa de crecimiento de Guatemala fue la más baja en América Latina.

Además de que el crecimiento económico estuvo por debajo de lo previsto, los beneficios del mismo no contribuyeron a una reducción en la pobreza. De hecho, las estimaciones más recientes dan cuenta que la pobreza no solo no se ha reducido en los últimos quince años, sino que en la última década aumentó (INE 2015:3). De manera contraria a las aspiraciones expresadas en los Acuerdos de Paz, se observa que la pobreza extrema³ también aumentó, lo cual implica que más de una quinta parte de la población tiene ingresos inferiores a los necesarios para obtener su alimentación. Todo ello, a pesar de que las remesas familiares, según estimaciones realizadas por el Banco Mundial (2009: xv, Resumen ejecutivo), fueron el componente más dinámico de los ingresos familiares durante la década de 2000 y de 2010, lo cual impidió que el aumento de la pobreza haya sido mayor.

Por otro lado, la pobreza sigue afectando mayoritariamente a la población indígena y en el área rural, pero en los años recientes los niveles de pobreza urbana aumentaron. Esto significa que en Guatemala no se generaron más oportunidades no solo para la población indígena y rural, sino tampoco en el área urbana. Unido a los bajos niveles de crecimiento económico, también han influido otros factores: uno de ellos es el alza en el precio de los alimentos que contrasta con la menor participación de los salarios en el ingreso nacional (PNUD, 2016: 37). Por otro lado, las actividades económicas que más demandan empleo, como la agricultura, comercio e industria, observaron tasas de crecimiento de los salarios por debajo del promedio nacional.

Gráfica 2
Tasas de pobreza y pobreza extrema (1989-2016) y tasas de pobreza, según características de la población (2006-2014)

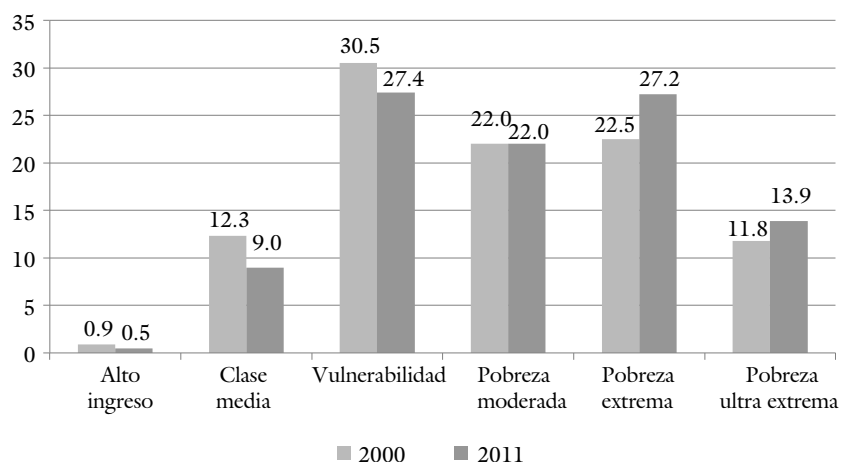


Fuente: Para 1989, estimaciones de PNUD (2002:46) basadas en la ENS 1989; ENCOVI 2000, Encovi 2006, Encovi 2011 y Encovi 2014, Instituto Nacional de Estadística.

3 Población cuyo nivel de consumo es inferior a la ingesta calórica mínima para la subsistencia.

Si bien puede argumentarse que la crisis mundial registrada en 2008 y 2009 pudo haber sido la causa del aumento de la pobreza, así como el incremento elevado en el precio de los alimentos posteriormente a la crisis, si se compara a Guatemala con otros países latinoamericanos donde la mejora social ha sido positiva, los resultados son poco alentadores. Los bajos niveles de crecimiento económico y de inclusión social en Guatemala dieron lugar a que entre 2000 y 2011 la clase media y la población vulnerable (ligeramente arriba de la línea de la pobreza) se redujeran y la pobreza extrema aumentara (PNUD 2016a:306), tal y como se ilustra en la siguiente gráfica. Es decir, que durante la década del 2000 se observó en otros países de América Latina el crecimiento de la clase media y la reducción de la desigualdad, en Guatemala no se observó un proceso de movilidad social ascendente (Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo y Vakis, 2013:107).

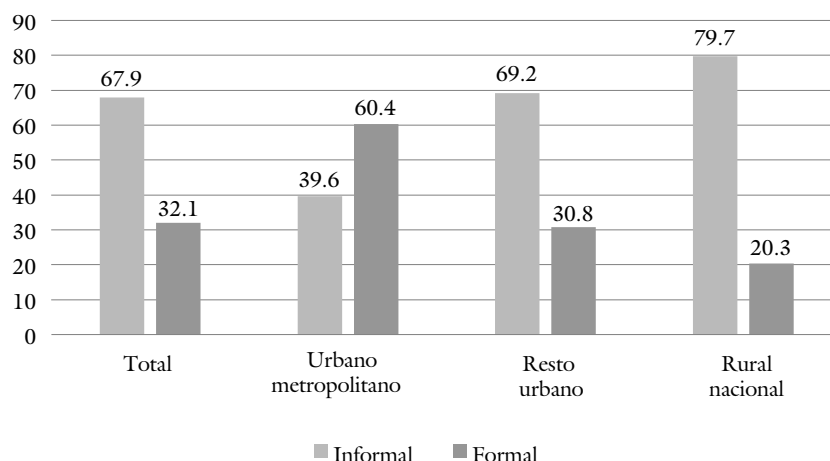
Gráfica 3
Guatemala: distribución porcentual de la población según rangos de ingresos (2000 y 2011)



Fuente: Adaptado sobre la base de estimaciones del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, PNUD. Anexo 1.I, página 306.

Esta situación también está relacionada con la mala calidad de los empleos que están disponibles para la población. Prueba de ello es que la mayor parte de la población se ocupa en el sector informal. También resalta que la concentración de empleos formales se sitúa en el área urbana metropolitana, que es la única región del país donde estos empleos son mayoritarios. Esto no contribuye a un desarrollo equitativo en los territorios del país, y tiene implicaciones para la protección social de los trabajadores, por cuanto carecen de prestaciones laborales y de un ahorro para la vejez.

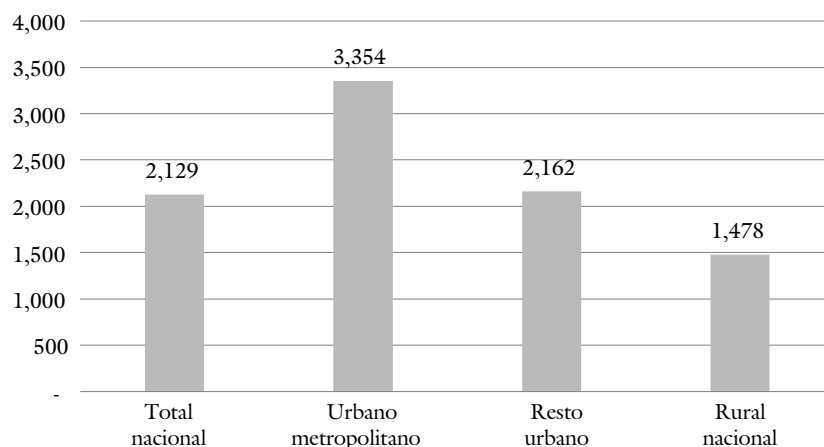
Gráfica 4
Porcentaje de informalidad de la población empleada, según características (2015)



Fuente: Encuesta de Empleo e Ingresos 2015, Instituto Nacional de Estadística.

La precariedad del empleo se refleja también en los niveles salariales y las brechas entre regiones. El salario promedio de quienes residen en el área urbana metropolitana, es más del doble de quienes residen en el área rural del país. Estas diferencias son resultado de menores oportunidades en el área rural y fuera del área metropolitana, las cuales coinciden con bajos niveles de productividad de los trabajadores, los cuales se derivan de la baja escolaridad y la falta de capacitación para el trabajo, así como de carencias importantes en materia de infraestructura que facilite el desarrollo económico.

Gráfica 5
Ingreso promedio laboral mensual, según área de residencia (2015)



Fuente: Encuesta de Empleo e Ingresos 2015, Instituto Nacional de Estadística.

b. Política fiscal

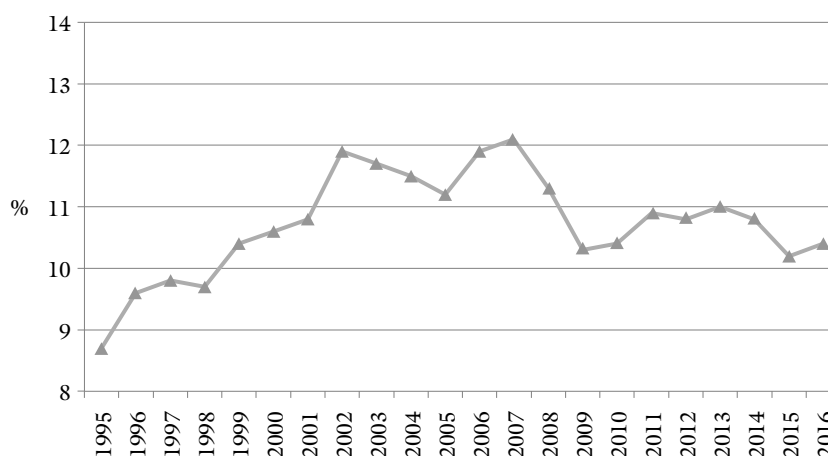
Una de las características del modelo económico de Guatemala y que ha permanecido a lo largo de todo el período analizado es el bajo nivel de los ingresos tributarios. De acuerdo con distintas compilaciones de estadísticas financieras sobre la carga tributaria, como la de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015:22), el país figura con uno de los niveles más reducidos de ingresos fiscales de la región latinoamericana. Este indicador es representativo de un esquema de política fiscal disfuncional en el que no ha habido espacio para acuerdos en materia de reformas tributarias. Por el contrario, estas han sido escenario de disputas y bloqueos por parte de distintos sectores de la sociedad, lo cual se aleja de la visión planteada en el Pacto Fiscal.

Por otro lado, este indicador influye en la disfuncionalidad del gasto público, que ha sido incapaz de generar legitimidad en la población, debido a los elevados niveles de corrupción y ausencia del Estado en gran parte del territorio nacional. Este círculo vicioso de baja recaudación y amplios espacios para la corrupción, y la falta de servicios de calidad y efectividad del gasto público, mantienen a la política fiscal bajo un esquema de acuerdos mínimos y, por lo tanto, dotación reducida de recursos hacia los sectores prioritarios.

Aunque en años anteriores han existido aumentos mínimos en los ingresos fiscales (hasta 2007), durante el último período se observa una tendencia decreciente en la carga tributaria. Esta situación está influenciada no solo por la incapacidad de llevar a cabo una reforma tributaria integral, sino también en la debilidad en la administración tributaria. Asimismo, el sistema tributario sigue siendo muy dependiente del comportamiento de las importaciones, las cuales generan la mayor parte de la recaudación proveniente del IVA.

La más reciente reforma tributaria fue la aprobada en 2012, mediante la cual fue emitida una nueva ley del impuesto sobre la renta, con un esquema teóricamente menos regresivo que el anterior, pero los resultados en la práctica no han sido los esperados, y el IVA sigue siendo la principal fuente de los ingresos fiscales. De tal manera que persiste una estructura tributaria basada en el consumo y, por lo tanto, que grava en mayor proporción a la población de más bajos ingresos.

Gráfica 6
Carga tributaria anual (1995-2016)

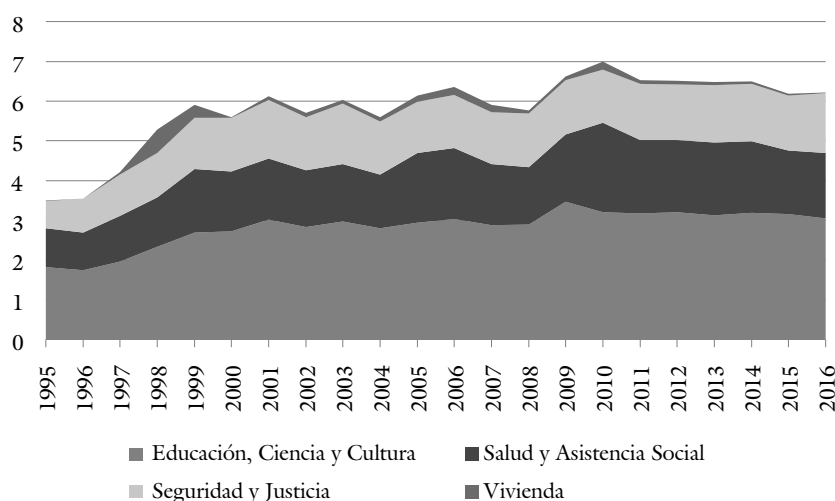


Fuente: Elaboración propia basada en datos de la situación financiera de la Administración Central 1995-2016 del Ministerio de Finanzas Públicas, disponible en <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/doc2.pdf>, consultado el 1 de abril de 2016

Dado que no se fortalecieron los ingresos fiscales, tampoco ha sido posible incrementar de forma sostenible el gasto público. Si bien es cierto que luego de la firma de los Acuerdos de Paz se propició un incremento en el gasto social que permitió alcanzar las metas mínimas para los sectores prioritarios como porcentaje del PIB, desde el 2000 la tendencia ha sido hacia el estancamiento. El sector que más se ha beneficiado con el aumento de recursos es el de educación, y en menor medida los de seguridad y justicia, en tanto que en salud ha sido mínima la asignación de recursos adicionales, y en vivienda ha sido cada vez más reducida.

Esto tiene relación no solo con la falta de un aumento sostenido y significativo de los ingresos, sino también con el destino que se le ha dado a los recursos adicionales. Es el caso del denominado IVA-PAZ, el cual consiste en los aumentos al IVA para el financiamiento de la Paz (de 7% a 10% en 1996 y a 12% en 2001), pero parte de esos ingresos fueron asignados para inversión de las municipalidades y de los consejos departamentales de desarrollo. Esto parece consistente con el proceso de descentralización previsto en los mismos Acuerdos de Paz, para trasladar recursos a las instancias locales, pero que en la práctica no se ha cumplido por la prevalencia de focos de corrupción entre alcaldes, gobernadores y diputados distritales, quienes mantienen el control sobre el destino de los fondos.

Gráfica 7
Gasto público prioritario de los Acuerdos de Paz
(1995-2016, % del PIB)



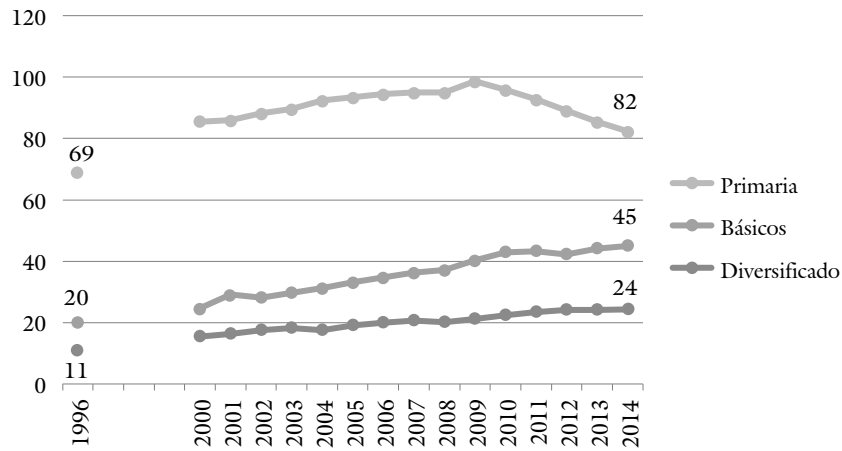
Fuente: Elaboración propia basada en datos del Gasto Social según la clasificación de los Acuerdos de Paz 1995-2016 del Ministerio de Finanzas Públicas, disponible en <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/doc214.pdf>, consultado el 1 de abril de 2016

c. Desarrollo social

A pesar de que se incrementó el gasto público en educación derivado de los compromisos de los Acuerdos de Paz, los resultados que se pueden observar en los indicadores educativos no han mostrado un progreso sostenido. Durante el período de 1996 a 2008 se había alcanzado un alza importante de la tasa neta de matriculación para la educación primaria, llegando casi a la cobertura completa. A partir del 2009, se ha observado una fuerte reducción en la cobertura educativa.

En el caso de la educación secundaria, la cobertura más que se duplicó en los niveles básico y diversificado, lo cual es uno de los avances que pueden rescatarse en materia de desarrollo social. No obstante, las coberturas siguen siendo demasiado bajas, lo cual implica que la mayoría de jóvenes llega a la edad adulta sin la preparación necesaria para una adecuada incorporación al mercado laboral.

Gráfica 8
Tasa neta de escolaridad (1996-2014)



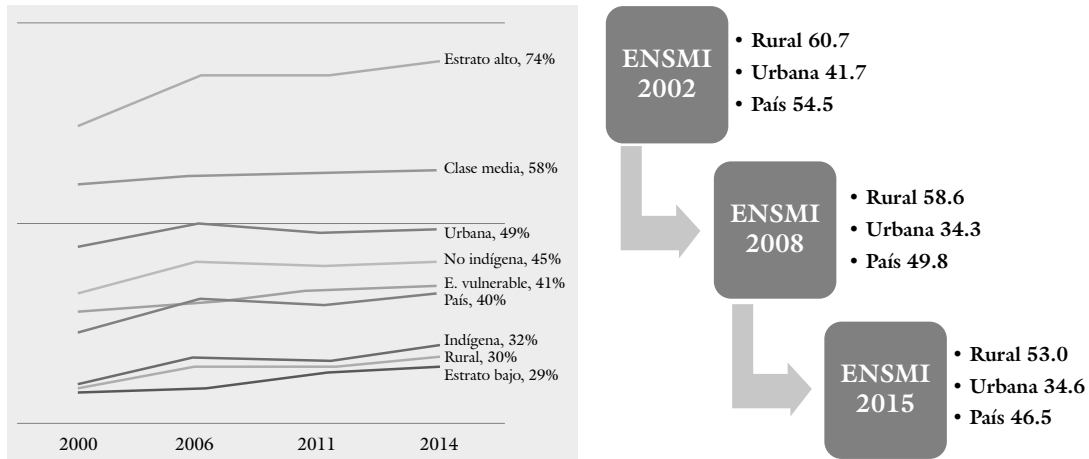
Fuente: PNUD (2016:29) con base en información del Ministerio de Educación.

Respecto a la evolución de los indicadores de salud, persisten aún brechas muy importantes. De acuerdo con estimaciones del PNUD (2016:23), el acceso a servicios de salud sigue siendo precario en el área rural, aunque tampoco llega al 50% en el área urbana. La diferenciación entre estratos económicos es muy pronunciada, ya que mientras el estrato alto alcanza hasta un 74% de cobertura de salud, la cual es cubierta principalmente con sus propios recursos, el estrato bajo se sitúa apenas en un 29%, muy cercano a lo observado en la población indígena y a la que vive en el área rural, debido a la carencia de ingresos propios y la deficiente cobertura de los servicios públicos.

El limitado acceso a los servicios de salud, en combinación con otros factores, da lugar a altas tasas de desnutrición crónica infantil, que afecta a casi la mitad de los niños guatemaltecos, a pesar de que se han observado mejoras en el área urbana y rural durante los últimos quince años. No obstante, Guatemala sigue ubicado entre los diez países en el mundo con la mayor incidencia de este lastre que afecta tanto la infancia como la vida adulta y productiva de quienes la padecen.

Gráfica 9 Indicadores de acceso a salud y desnutrición crónica infantil en porcentajes (2000-2015)

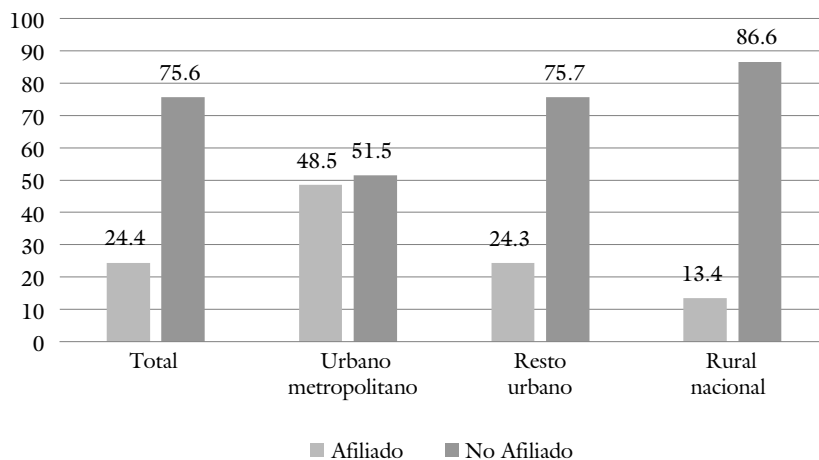
Guatemala: Satisfacción en la dimensión de salud del IDH por grupos (2000-2014). Porcentajes



Fuente: PNUD (2016) basado en estimaciones oficiales a partir de las Encovi, y presentación de resultados de la Ensmi 2015 (INE-Segeplan).

No se logró mayor afiliación a la seguridad social durante los últimos veinte años. De hecho, con la persistencia del sector informal, el IGSS cubre menos de una cuarta parte de los trabajadores empleados en el país. Esto es aún más grave en el área rural, donde casi nueve de cada diez trabajadores no están cotizando a la seguridad social.

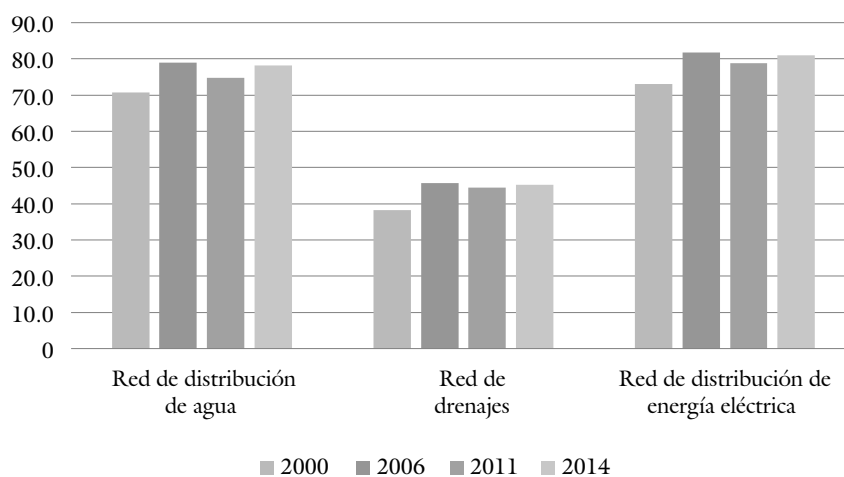
Gráfica 10 Asalariados por condición de afiliación al IGSS en porcentajes (2015)



Fuente: Encuesta de Empleo e Ingresos 2015, Instituto Nacional de Estadística.

Las condiciones de vivienda de la población tampoco mejoraron significativamente durante el período 2000-2014, principalmente en lo relativo al acceso a servicios básicos de agua, drenajes y energía eléctrica. La carencia de saneamiento es la más significativa y en el área rural es profunda. Esto también incide en las condiciones de salud de la población, y es otro de los determinantes de la desnutrición crónica infantil.

Gráfica 11
Acceso a servicios básicos de la vivienda en porcentajes (2000-2014)



Fuente: PNUD (2016) basado en cifras de la Encovi 2000, 2006, 2011 y 2014.

d. Democratización y desarrollo participativo

Se llevaron a cabo algunas reformas enfocadas hacia la promoción de la democratización y el desarrollo participativo, como la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Código Municipal y la Ley General de Descentralización. Todo ello implicó la asignación de recursos a nivel local, como la creación del IVA-PAZ para municipalidades y consejos departamentales de desarrollo en 1996, y un posterior aumento en 2001. Sin embargo, las limitantes a estas reformas son que no se han reflejado en mejoras sustanciales en la infraestructura a nivel local, en gran parte debido a la falta de transparencia y priorización en inversión, por parte de las autoridades a cargo de la administración de los recursos.

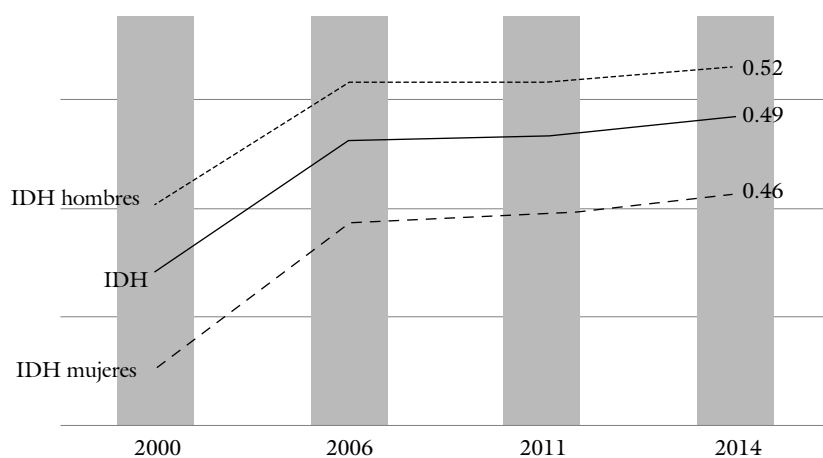
La promoción de la participación de la mujer en el desarrollo económico y social fue impulsada mediante avances en la legislación e institucionalidad, como las siguientes:

- Foro Nacional de la Mujer (1997)
- Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1997)
- Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI, 1999)
- Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem, 2000)

- Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (Conaprevi, 2000)
- Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas 2000-2023
- Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (2008).

Durante el período posterior a los Acuerdos de Paz, han aumentado las oportunidades de desarrollo de las mujeres, pero esto no se ha reflejado en una reducción en las brechas respecto a los hombres (véase la siguiente gráfica), por lo que a pesar de los avances en legislación e institucionalidad, persisten retos importantes en materia de acceso a educación, salud y empleo en condiciones de igualdad de género.

Gráfica 12
Índice de desarrollo de género (2000-2014)



Fuente: PNUD (2016) basado en cifras oficiales de las Encovi.

e. Situación agraria y desarrollo rural

Como se ha mencionado en párrafos previos, la situación de la población que vive en el área rural presenta rezagos considerables, con mayores índices de pobreza y una situación laboral precaria. Uno de los temas planteados en los Acuerdos de Paz era promover el acceso a la tierra para los productores agrícolas. Sin embargo, las tendencias recientes muestran que hacia 2011 casi se duplicó el porcentaje de productores comerciales grandes respecto a 2006, al mismo tiempo que se duplicó el porcentaje de hogares sin tierra. La mayoría de hogares de la población agrícola se mantiene sin tierra o en condiciones de infrasubsistencia y subsistencia, y su participación en el total aumentó de 55% a 60%, revirtiendo parcialmente el avance registrado entre 2000 y 2006, como puede verse en el siguiente cuadro.

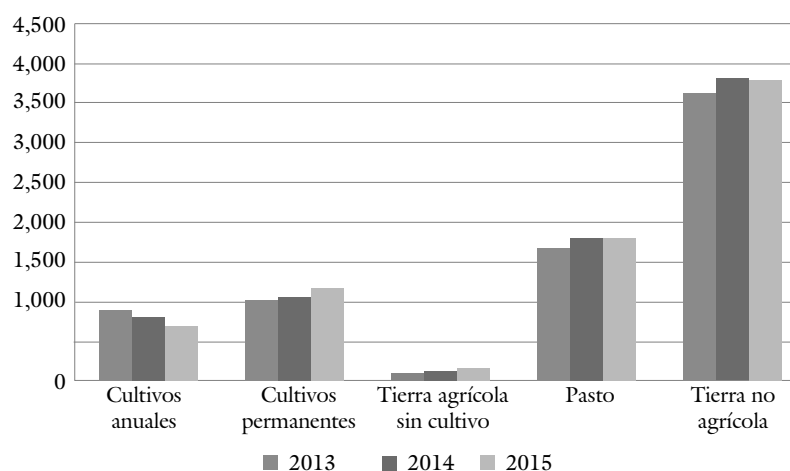
Cuadro 2
Distribución de los hogares agropecuarios según tipología (2000, 2006 y 2011)

Tipología	2000		2006		2011	
	Nº hogares	Porcentaje	Nº hogares	Porcentaje	Nº hogares	Porcentaje
Sin tierra	190.388	15.4%	68.988	6.1%	164.097	12.6%
Infrasubsistencia	659.922 ^a	53.3%	69.077	6.1%	105.856	8.2%
Subsistencia			486.307	43.2%	513.395	39.5%
Excedentarios	295.854	23.9%	210.559	18.7%	171.420	13.2%
Pequeños comerciales	66.752	5.4%	236.904	21.1%	228.621	17.6%
Grandes comerciales	26.129	2.1%	53.075	4.7%	115.988	8.9%
Total	1,239.045	100%	1,124.910	100%	1.299.377	100%

Fuente: INE. Informe de resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2015. (a: incluye tanto productores de infrasubsistencia como de subsistencia)

Por otro lado, en los años recientes (2013-2015)⁴, el mayor uso de la tierra agrícola se dio en productos de exportación, como son los cultivos permanentes en las plantaciones de café, caña de azúcar, palma africana, hule y cardamomo. De hecho, los mayores aumentos se observaron en la caña de azúcar y palma africana. Por el contrario, aquellos cultivos realizados principalmente por pequeños productores, en muchos casos para el autoconsumo, como son los cultivos anuales (maíz, frijol, arroz, papa y hortalizas) redujeron su participación en el uso de tierra.

Gráfica 13
Uso de la tierra a nivel nacional en miles de hectáreas (2013-2015)

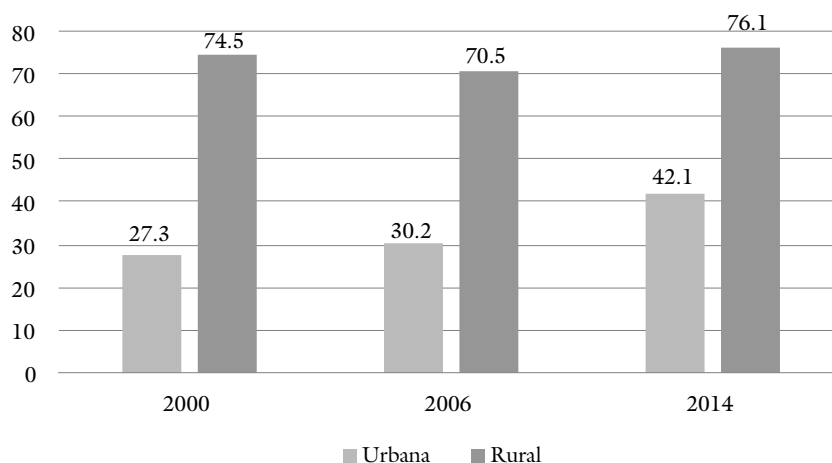


Fuente: INE. Informe de resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2015.

⁴ La información para años previos no está disponible de forma comparable.

El mayor rezago del área rural se confirma en la alta prevalencia de la pobreza en la población que la habita, con tasas de pobreza arriba del 70% durante todo el período 2000-2014. Esto significa que la falta de oportunidades no se da solamente en el sector agropecuario sino en todas las actividades productivas y en el limitado acceso a los servicios básicos.

Gráfica 14
Pobreza urbana y rural (2000-2014)



Fuente: INE. Informe de resultados de la Encovi 2014.

f. A manera de síntesis

La sección II. Desarrollo Social, del Asesa, inicia señalando que: “Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos”.

Este planteamiento resume los propósitos que se perseguían con el conjunto de compromisos del Acuerdo, para propiciar el desarrollo económico y la equidad en el país. La revisión de los principales indicadores económicos y sociales permite constatar el limitado avance en el cumplimiento de los objetivos y metas planteados, por lo que los retos y rezagos persisten. Particularmente revelador de ello es el aumento de la pobreza entre 2006 y 2014, por lo que al final del plazo para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, seis de cada diez habitantes viven en esta situación, y dos de ellos en pobreza extrema. Ni la política económica ni la social han generado oportunidades para que los más necesitados puedan superar sus condiciones adversas.

3. PROPUESTAS DE VISIONES Y MECANISMOS QUE COADYUVEN A LA RESIGNIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO Y EQUIDAD

En virtud del significativo rezago en el cumplimiento de los compromisos sobre desarrollo económico y social, cuya realización es necesaria para superar la exclusión y la desigualdad que dieron origen al conflicto armado interno, es indispensable impulsar que los mismos sean parte de la agenda nacional de largo plazo, así como de estrategias de desarrollo o programas de gobierno de las distintas administraciones. El incremento de la pobreza confirma que se deben redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos sociales de equidad y desarrollo planteados.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, los cuales se espera alcanzar hacia 2030, y que son una renovación y continuidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que no se cumplieron hacia 2015 como fue previsto, son compatibles con los compromisos y objetivos sustantivos de los Acuerdos de Paz, por lo que debe hacerse una integración de las distintas agendas de desarrollo, y asegurar que sean parte fundamental de los programas y políticas de las distintas administraciones de gobierno, así como de los presupuestos públicos, tanto del nivel central como de los niveles locales.

En los aspectos institucionales, se debe promover la revitalización del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz para que cumpla su función de dar seguimiento a su realización, y de ser necesario, revisar su conformación y atribuciones para darle dinamismo y asegurar su efectividad. También es fundamental una reforma integral al sistema de partidos políticos que contribuya al fortalecimiento de las instituciones del Estado, así como una reforma del servicio civil, para que de esa manera se cuente con servidores públicos comprometidos con los objetivos del desarrollo nacional de largo plazo, y que no respondan solo a las dinámicas electorales de corto plazo.

De particular importancia es impulsar la discusión y búsqueda de acuerdos para aumentar la disponibilidad de ingresos del Estado, y así contar con recursos para atender los sectores prioritarios y los mayores rezagos económicos y sociales. Solo de esta manera se podrán hacer las inversiones necesarias para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud, seguridad y justicia, así como la infraestructura vial y productiva.

El plan K'atun 2032, la Política General de Gobierno 2016-2020 y la Agenda Urbana presentadas recientemente, omiten las necesidades del área rural. Es indispensable insistir en que se retome la Política de Desarrollo Rural Integral prevista en los Acuerdos de Paz, y se asegure el cumplimiento de las medidas necesarias para dar opciones de mejora de condiciones de vida a la población del área rural, que es la más afectada por la pobreza y las carencias de servicios básicos. De particular importancia es la implementación de medidas concretas para la generación de oportunidades económicas para esta población, como son la asistencia técnica para la producción y la comercialización, especialmente de productos agrícolas, para asegurar también la disponibilidad de alimentos.

Se debe impulsar una reforma educativa que cumpla con incorporar contenidos relevantes para la formación para la paz, la integridad, la participación y la igualdad, así como combatir desde la infancia, las discriminaciones étnica y de género. Entre los destinos prioritarios del gasto social, se debe resaltar la asignación de recursos públicos para aumentar significativamente la cobertura de educación básica y diversificada. Ahora se atiende a menos de la mitad de los jóvenes y la mayoría acuden a servicios privados, y quienes no logran el acceso a esta formación, luego no encuentran oportunidades de empleo en condiciones adecuadas para la atención de sus necesidades. De esta manera quedan limitados a desempeñarse en actividades de subsistencia, con ingresos insuficientes para superar su condición de pobreza.

Se debe implementar una reforma del sistema público de salud para que cumpla efectivamente con su función establecida en la Constitución Política de la República, y de la mayor prioridad es restablecer el nivel de atención primaria como se ha anunciado por las actuales autoridades del Ministerio. De igual manera, se debe asegurar la ejecución de las intervenciones necesarias en materia de salud, así como de asistencia técnica y capacitación para la producción a la población de las regiones más afectadas por la desnutrición crónica infantil, y así revertir ese lastre que afecta a casi la mitad de la niñez. También son indispensables las inversiones públicas en infraestructura de saneamiento básico en el área rural, donde prevalecen las mayores carencias de este servicio, y, en consecuencia, la morbilidad, mortalidad y desnutrición infantil son mayores.

En materia productiva, se debe realizar la implementación de un sistema nacional de capacitación para el trabajo, el cual continuamente brinde a la fuerza laboral las herramientas necesarias para mejorar su capacidad de respuesta y adaptación a los nuevos desafíos tecnológicos de los procesos productivos. Este esfuerzo también debe abarcar la creación de capacidades en gestión empresarial para las microempresas y pequeñas empresas. Solo de esta manera se logrará cambiar el patrón de crecimiento económico prevaleciente en los últimos treinta años, el cual profundiza la desigualdad al no brindar oportunidades para mejorar la productividad de toda la población que participa en las distintas actividades económicas.

Referencias

- Banco Mundial (2009). Guatemala: Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel. Informe No. 43920-GT.
- Cabrera, Maynor y Manuel Delgado (2010). Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe. Guatemala. CEPAL. Colección Documentos de proyectos.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2001). Pacto fiscal para un futuro en Paz y Desarrollo (Mimeo).

- Ferreira, Francisco; Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fundación PROPAZ (2016). 20 años de Acuerdos de Paz: caminando hacia su resignificación.
- Instituto Nacional de Estadística INE (2015). República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados.
- Naciones Unidas (1996). Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Asamblea General. Anexo de la resolución A/50/956 (Mimeo).
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015). Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2013. OECD Publishing.
- PNUD (2002). “Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002”. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002.
- PNUD (2010). “Guatemala: un Estado para el Desarrollo Humano”. Informe de Desarrollo Humano 2009-2010.
- PNUD (2016). “Más allá del conflicto, luchas por el bienestar”, Informe de Desarrollo Humano 2015-2016. PNUD: Guatemala.
- PNUD (2016a). “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016”.

Una mirada desde el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (ARCRE)

Luis Fernando Mack

INTRODUCCIÓN

Desde que se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera –el último de los Acuerdos de Paz guatemaltecos–, el 29 de diciembre de 1996, diversos actores y grupos de sociedad civil han estado luchando por hacer cumplir los compromisos contemplados en los llamados “acuerdos sustantivos”, que cubren áreas como la identidad y derechos de los pueblos indígenas y las condiciones socioeconómicas, entre otros relevantes; sin embargo, hay un acuerdo que prácticamente fue olvidado casi desde que se firmó: El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (ARCRE).¹

El débil apoyo ciudadano a la consulta popular realizada el 16 de mayo de 1999, que materializaba los compromisos contemplados en dicho acuerdo, explica en parte el silencio en torno a las reformas constitucionales y electorales, sin embargo, la tesis de la presente investigación es que tal olvido demuestra la poca capacidad de los negociadores de los Acuerdos y de la sociedad civil que los recibió, de visualizar estratégicamente tales compromisos de Estado: conceptual y políticamente, la reforma constitucional y la modificación de las condiciones electorales eran las más importantes para modificar las condiciones estructurales vigentes en 1996, las cuales supuestamente dieron sustento a la prolongada guerra interna².

El presente ensayo es un intento de fundamentar esa mirada estratégica: el norte político de cambio debe retomar las consideraciones sobre las Reformas Constitucionales y el Régimen Electoral que son necesarias en la actualidad, para alcanzar el sueño de los impulsores del proceso de paz: alcanzar la paz firme y duradera. Una aspiración que es extensiva a todos aquellos que intentan construir una Guatemala mejor.

Hablar sobre los Acuerdos de Paz, tras veinte años de vigencia de tales pactos políticos, es una tarea fundamental, en especial si consideramos el contexto en el que tal aniversario

1 Pese a que el tema de las reformas constitucionales y la ley electoral se han discutido varias veces en los últimos años, estas discusiones no se han realizado en el marco del tema de la paz, por lo que los temas sustantivos de la paz están desvinculados de las reformas de tipo institucionales y político, lo cual puede verse como un grave error estratégico.

2 La negociación de la paz probablemente se desarrolló en un ambiente en el que los negociadores difícilmente podían tener la claridad necesaria sobre los temas y procesos que podrían haberse visto como estratégicos, tal como afirmamos en el presente análisis. Dicha falencia es menos explicable para la Asamblea de la Sociedad Civil que acompañó el proceso: indudablemente, prevaleció el inmediateísmo sobre la perspectiva de largo plazo.

ocurre: las olas y secuelas que ha dejado el caso cooptación del Estado y la consecuente dinámica de reestructuración y de búsqueda de alternativas en la que está embarcada la sociedad tras el denominado “Tsunami político”.

En particular, evaluar la vigencia de los Acuerdos de Paz es importante, si consideramos el eje analítico desde el cual se plantea esta investigación: las relaciones entre los gobernantes y gobernados, y las formas políticas que permitan la democratización y la inclusión en las decisiones trascendentales, de la mayoría de la población. Desde esta perspectiva, el espíritu de los Acuerdos de Paz era modificar el modelo de Estado que se construyó en los inicios de la fundación de la República, de manera que la base excluyente, autoritaria y personalista que le dio vida, se modificará sustancialmente, para dar paso a un sistema democrático, incluyente y con instituciones que se gobiernen de forma colegiada, tal como se desprende de los considerandos del ARCRE:

Las reformas constitucionales contenidas en el presente Acuerdo constituyen bases sustantivas y fundamentales para la reconciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos, la erradicación de la impunidad y, a nivel nacional, la institucionalización de una cultura de paz basada en la tolerancia mutua, el respeto recíproco, la concertación de intereses y la más amplia participación social a todos los niveles e instancias de poder (Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, Considerando 4).

Igualmente, el ARCRE intenta canalizar las demandas y objetivos contenidos en el resto de compromisos, en especial, el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, y el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, de manera que el Estado guatemalteco atendiera la deuda histórica, política y cultural que tiene con los pueblos originarios de Guatemala y con las mayorías excluidas de nuestro país:

En lo nacional tiene significación fundamental el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, así como de sus deberes (Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, Considerando 7).

Indudablemente, los Acuerdos de Paz intentaron modificar por medio de un pacto político, la matriz dominante de poder vigente en Guatemala, y por consecuencia, el modelo de desarrollo implementado desde tiempos inmemoriales; justo por esa ambición, veinte años después la sensación es de desaliento: en vez de haber alcanzado tales objetivos, en muchos aspectos *parece* que la situación continúa igual o peor, y si nos atenemos a que el proceso de cooptación del Estado lleva mucho tiempo de arraigo y vigencia, tampoco modificó las prácticas sociales y políticas que determinan la relación entre gobernantes y gobernados en nuestro país.

1. INTERPRETANDO EL “ESPÍRITU” DE LOS ACUERDOS DE PAZ, VEINTE AÑOS DESPUÉS

La firma de los Acuerdos de Paz fue un hito en la historia política del país, pues estableció un conjunto de objetivos sociales y políticos de gran envergadura que intentaron modificar la matriz social, económica, política e institucional vigente en Guatemala, de manera que, vía la negociación política, se intentó producir una suerte de “nuevo pacto” fundacional sobre la cual se establecieran las relaciones entre los actores en guerra durante el enfrentamiento armado interno.

En este nuevo pacto se presentaron propuestas que, de haberse puesto en agenda nacional y velado por su cumplimiento, proponían o al menos aspiraban a mejorar el país haciendo una refundación de la nación.

1.1 Fundamentos teóricos: las teorías del Contrato Social

Las teorías del Contrato Social siempre han enfatizado el origen social como un pacto social, destinado a evitar la guerra de todos contra todos de la que hablaba Hobbes (Hobbes, 1651), de manera que la ley del más fuerte no fuera la que guiara el destino de los hombres; en ese sentido, el Contrato Social implica la cesión de una parte de la libertad, a cambio de una ilusión: la del establecimiento del bien común.

(...) la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común; pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de sociedades, la conformidad de esos mismos intereses es lo que ha hecho posible su existencia. Lo que hay de común en esos intereses es lo que constituye el vínculo social, porque si no hubiera un punto en el que todos concordasen, ninguna sociedad podría existir (Rousseau, 1999: 23).

La idea del bien común, por lo tanto, es la que atraviesa todas las constituciones, incluyendo la guatemalteca, que empieza con la siguiente frase: “Artículo 1: Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común” (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985).

El cumplimiento del ideal de bien común, por lo tanto, es el que le da sustento y legitimidad al poder político, especialmente el del Estado, el cual, según Max Weber, aspira a tener el monopolio de la fuerza en un territorio determinado, quien retoma la idea de control de Rousseau:

Así como la naturaleza ha dado al hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Es este el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma, como ya he dicho, el nombre de soberanía (Rousseau, 1999: 27).

Hobbes, por el contrario, piensa que el origen del Contrato Social no es el bien común, sino simplemente la seguridad que proviene de controlar los apetitos del hombre y su sed insaciable por obtener beneficios y extender sus dominios, que se basan en las tres causas de discordia que el mismo autor enumera: la competencia por los recursos y la búsqueda de ganancias, la desconfianza que proviene del que no es igual a mí, y la búsqueda de la gloria y el poder; todos estos aspectos sintetizados en la búsqueda de la seguridad personal y de los bienes que posee:

El fin del Estado es, particularmente, la seguridad (...). La causa final, fin o designio de los hombres (...) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturaleza (Hobbes, s/f pág. 70).

La idea del pacto, por lo tanto, es ampliamente recuperada por los principales teóricos del Estado Moderno para definir el fin último para el que se estructuran y se desarrollan las instituciones públicas: la realización del bien común (el tema del desarrollo), en sentido ampliado, y la protección de los bienes y el bienestar individual de cada uno de los ciudadanos, en sentido restringido (el tema de la seguridad).

Un último autor clásico sobre el Contrato Social es John Locke, el cual tiene la enorme virtud que es quien más relación tiene con el surgimiento del Estado Liberal, modelo político de organización vigente en el mundo actual, el cual se basa fuertemente en la noción de un “pacto fundacional”, que le da origen y sustento a la institucionalidad del Estado:

Cada hombre, al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un gobierno, asume la obligación hacia cuantos tal sociedad constituyeren, de someterse a la determinación de la mayoría, y a ser por ella restringido; pues de otra suerte el pacto fundamental, que a él y a los demás incorporara en una sociedad, nada significaría; y no existiera tal pacto si cada uno anduviera suelto y sin más sujeción que la que antes tuviera en estado de naturaleza (Locke, 2012: 97).

Locke, a diferencia de Hobbes y Rousseau, hace mucho más énfasis en el tema de la virtud humana del “estado de naturaleza”, que para Hobbes y Rousseau tiene características negativas; de manera que el Contrato Social se otorga, pero no como una concesión absoluta, sino como un “mal menor”, es decir, conservando siempre la primacía de la comunidad pequeña sobre la grande, o el llamado principio de subsidiariedad: el poder del Estado surge para compensar las deficiencias de todo aquello que la organización comunitaria, por sí sola, no puede resolver; que en primer término, es el tema de la preservación de la propiedad privada: “El fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad; para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos” (Locke, 2012: 124).

El ejercicio del poder, desde la vertiente liberal, es siempre una respuesta a la precariedad con la que se mueven los hombres libres en el Estado de Naturaleza, de manera que, en su primera vertiente, el Estado adquiere la connotación de “Guardián Nocturno”.

Los inconvenientes a que en él se hallan expuestos por el incierto, irregular ejercicio del poder que a cada cual asiste para el castigo de las transgresiones ajenas, les hace cobrar refugio bajo las leyes consolidadas de un gobierno, y buscar allí la preservación de su propiedad. Eso es lo que les mueve a abandonar uno tras otro su poder individual de castigo para que lo ejerza uno solo, entre ellos nombrado, y mediante las reglas que la comunidad, o los por ella autorizados para tal objeto, convinieren. Y en esto hallamos el primer derecho y comienzos del poder legislativo y ejecutivo, como también de los gobiernos y sociedades mismas (Locke, 2012: 127).

Este poder, sin embargo, no es para nada absoluto, ya que la legitimidad del poder político solo puede surgir del consentimiento de las personas a él sujetas; de ahí surge la idea de la desobediencia civil cuando el ejercicio de tal poder no se desarrolla bajo las expectativas o deseos de las personas a las que supuestamente debe sujetar.

Oscar Oslak, por su parte, redefine la teoría del contrato social para desagregarlo en al menos, tres dimensiones:

- **Una dimensión general**, es la que Rousseau denomina el “bien común” (Pacto fundacional); desde la perspectiva marxista, implica el establecimiento de las condiciones que favorecen la dominación entre clases antagónicas (Pacto de dominación).
- **Una dimensión institucional**, que es la que enfatiza Locke, y que es básicamente el funcionamiento del Estado moderno (Pacto de funcionamiento).
- **Una dimensión de unidad** que favorece el apareamiento del esquema de derechos ciudadanos, que es la que Hobbes denomina “seguridad” –entendido en sentido amplio–, y que es básicamente, evitar la desintegración social basado en el egoísmo, la diversidad social y la competencia por los recursos (Pacto distributivo).

A cada una de tales dimensiones, le corresponde un tipo de pacto al que da vida. El pacto fundacional, que es la noción general, intenta reconciliar a quienes en el Capitalismo pueden ser antagónicos, los representantes del Capital y del Trabajo. Tal pacto, por lo tanto, se transforma en el Pacto de dominación, que es el que funda al Estado-Nación; esta dimensión responde a las preocupaciones de Hobbes sobre lo que modernamente se llamaría ingobernabilidad, o la “guerra de todos contra todos”.

La importancia de este nivel es que hace “viable” a la estructura institucional de una sociedad, en la medida en que permite “reconciliar” las fuerzas contradictorias que se producen entre el capital y el trabajo: por eso, algunos prefieren llamarle a este tipo de pacto, un “pacto de dominación” que hace viable al capitalismo en esa sociedad en particular.

1.2 La teoría del pacto, aplicada a los Acuerdos de Paz

Entender la importancia del ARCRE en el universo de los Acuerdos de Paz es la tarea que nos hemos propuesto, y el eje analítico desde la que se realiza el análisis son las relaciones que se establecen entre los gobernantes y gobernados, así como de las formas políticas que permiten la democratización de las decisiones trascendentales. La idea que expresamos desde esa perspectiva es que el espíritu de los Acuerdos de Paz era modificar el modelo de Estado que se construyó en los inicios de la fundación de la República, tal como especificamos al inicio.

El ARCRE intentó también canalizar las demandas y objetivos contenidos en el resto de compromisos, de manera que el Estado guatemalteco atendiera la deuda histórica, política y cultural que tiene con los pueblos originarios de Guatemala y a las mayorías excluidas de nuestro país; al menos, esa era la intención, plasmada expresamente en el Considerando 7 de dicho acuerdo.

1.2.1 *Pacto funcional*

El funcionamiento institucional de Guatemala produce un escenario de concentración sistémica del poder, de manera que sus instituciones son con frecuencia anuladas de hecho por dicha matriz concentradora; en ese sentido, lo que intentaba cambiar el proceso de paz fue el **sistema de pesos y contrapesos del sistema guatemalteco**, de manera que se garantizara el adecuado funcionamiento de la democracia y con ello evitar los abusos derivados de la concentración del poder y la consecuente impunidad generalizada que ello implica.

- o Pacto de dominación: Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral
- o Pacto funcional: Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática prevé reformas constitucionales relativas al Congreso de la República, al Organismo Judicial, a las funciones del Presidente de la República y al Ejército de Guatemala. No se trata de impulsar medidas casuísticas, sino de **reformular la concepción misma de los órganos e instituciones del Estado** con miras al fortalecimiento de la democracia, en armonía con tendencias constitucionales modernas.

Para ello, se puso como objetivos:

- Adecuado funcionamiento del Congreso: *Número fijo de diputados y no reelección indefinida*
- *Fortalecimiento de la función jurisdiccional (Independencia judicial)*
- *Pluralismo jurídico*
- *Establecimiento de la carrera judicial*

El análisis de tales propuestas demuestra un horizonte de posibilidades muy limitado, de manera que difícilmente hubieran cambiado lo que el mismo acuerdo decía que quería cambiar. Esto demuestra un problema analítico: la poca ambición política e institucional del Acuerdo hubiera atentando contra la posibilidad de alcanzar los objetivos trazados, aún si estos se hubieran cumplido a cabalidad: con tales objetivos institucionales y legales, difícilmente se hubiera resuelto el problema de la concentración del poder.

- o Pacto distributivo: Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

Un objetivo central de los Acuerdos de Paz era modificar el modelo de desarrollo que estaba vigente en Guatemala, de manera que se empezara a incluir a quienes siempre estuvieron excluidos del sistema, acercándose de esa forma, al ideal que se consagra en la misma Constitución Política de la República: la realización del bien común. Un paso indispensable para generar este nuevo modelo de desarrollo incluyente, era el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas desde el nivel más alto, legalmente hablando: la Constitución Política de la República. Es decir, reconocer constitucionalmente la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, y desde tal perspectiva, la necesidad de definir y caracterizar al Estado guatemalteco como de unidad nacional, multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Para avanzar en tal objetivo, el Acuerdo se planteaba específicamente alcanzar tres aspectos:

- La caracterización de la Nación como Multiétnica, Pluricultural y Multilingüe
- El reconocimiento de la especificidad de la espiritualidad indígena
- Oficialización constitucional de los idiomas indígenas

El problema del enfoque de los Acuerdos de Paz es que más allá de este reconocimiento identitario y cultural, no se avanzó significativamente en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de los Pueblos Indígenas, por lo que el enfoque terminó siendo reduccionista.

1.2.2 Hacia una lectura integral de los Acuerdos de Paz

Como afirmamos antes, la firma de los Acuerdos de Paz fue un hito en la historia política del país, ya que se intentó producir una suerte de “nuevo pacto” fundacional sobre el cual se establecieran nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, de manera que la matriz autoritaria y excluyente que ha caracterizado a nuestra sociedad desde su fundación, se modificara sustancialmente.

Sin embargo, pese al optimismo con el que fue planteado el proceso de paz, y aunque desencadenó procesos y estableció metas muy importantes para entender la Guatemala del 2016, un detallado análisis del conjunto de los Acuerdos demostrará que los objetivos se

desarrollaron en vías paralelas y separadas, lo que garantizó la dispersión social, la falta de una estrategia política unificada y facilitaron por tanto el mantenimiento del orden vigente que supuestamente intentaban cambiar. Por eso, el Acuerdo que analizamos, donde se concretan los objetivos políticos e institucionales de mayor trascendencia, están relativamente desconectados del resto, lo cual indudablemente influyó en el hecho de que fuera considerado el menos importante³ para los actores sociales. Esto explica, indudablemente, el poco avance que se ha tenido en los objetivos planteados por el ARCRE.

Pero antes de plantear el análisis de este acuerdo, intentemos demostrar brevemente que los actores del proceso tenían en mente la integralidad del proceso, al menos, en el papel. Por eso intentaremos “leer” el espíritu con el que se firmaron los Acuerdos de Paz⁴.

Leyendo el “espíritu” de los Acuerdos de Paz

El método procesal de los Acuerdos de Paz se orientaba hacia la implementación de una serie de reformas constitucionales e institucionales, que irían creando condiciones para un cambio reformista gradual que diera lugar a un nuevo período histórico, cualitativamente diferente; esto puede fácilmente demostrarse leyendo los acuerdos firmados, especialmente, los considerandos que se plantean antes de describir los compromisos a los que llegaron las partes firmantes. Por ejemplo, el Acuerdo de Querétaro, firmado el 25 de julio de 1991, planteaba en el Considerando 6 lo siguiente:

Los acuerdos políticos a que lleguen el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) deben reflejar las legítimas aspiraciones de todos los guatemaltecos y conducir a **medidas institucionales**, y a **proponer reformas constitucionales**⁵ ante el Congreso de la República, dentro del marco y espíritu de la Constitución Política de la República de Guatemala y de los Acuerdos de Oslo, El Escorial y México.

Pese a ello, muchos informes y recuentos del proceso han obviado sistemáticamente los temas relacionados con las reformas constitucionales y el régimen electoral, tal como por ejemplo se puede visualizar en el informe del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz –CNAP–, el cual fue presentado en el 2015, en el que se listan los avances y compromisos cumplidos de los cuatro acuerdos sustantivos restantes: vigencia de los Derechos Humanos, situación de los Pueblos Indígenas, aspectos socioeconómicos y situación agraria, así como el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército (CNAP 2014).

Lo peor es que los temas del ARCRE no solo no se han avanzado, sino que adicionalmente, se han divorciado de las temáticas sustantivas relacionadas con los Acuerdos de Paz:

- 3 La hipótesis que manejamos, entonces, es que el haber separado las luchas sustantivas de la reforma de las condiciones institucionales y políticas que concentran el poder e impiden la democratización de la sociedad, es el más grave error de la forma en que se negoció y se planteó todo el proceso de paz.
- 4 Leer el espíritu de los acuerdos es en sí mismo complicado, especialmente porque a veinte años de distancia del proceso, hay muchas interpretaciones sobre el mismo, además, no es el objetivo del presente informe. Por lo tanto, este análisis no pretende ser ni exhaustivo ni concluyente.
- 5 Resultado propio.

ha habido procesos de reforma dirigidos a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y a la Constitución Política de la República, sin embargo, lo que se ha modificado hasta la fecha es relativamente muy poco. Eso explica por qué, cuando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el Ministerio Público (MP) empezaron el proceso de reformas constitucionales contempladas en la iniciativa 5179, se basaron en los aspectos no aprobados de los Acuerdos de Paz, tal como se puede apreciar en los considerandos de dicha iniciativa, la cual recupera la centralidad del acuerdo que analizamos: “El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, consideró la reforma constitucional como el acto indispensable para la construcción del modelo de Estado a que apuntaban los Acuerdos de Paz” (Secretaría Técnica del Diálogo Nacional 2016, 6).

¿Resignificación o descarte? Los Acuerdos de Paz en clave de los problemas de la actualidad

Los problemas que detonaron el conflicto armado interno siguen estando presentes en la sociedad guatemalteca, según lo indicaron en sendas entrevistas Catalina Soberanis, Miguel Ángel Sandoval y Gustavo Porras, realizadas durante el proceso de elaboración del presente informe. Por ejemplo, Catalina Soberanis afirma:

La Agenda de Desarrollo prefigurada por los Acuerdos sigue teniendo vigencia porque no se ha avanzado en la reducción de las grandes desigualdades sociales que estuvieron en el origen más profundo del conflicto y que continúan constituyendo una fuente de conflictividad social que a menudo llega a la exacerbación (Soberanis, 2016).

El problema fue que no se dio el seguimiento y el monitoreo adecuado a los Acuerdos de Paz, debido a la desconexión temática con la que fue abordado. Por lo tanto, hay que resignificar los Acuerdos de Paz, invertir la prioridad estratégica de los Acuerdos: modificar la estructura constitucional y el sistema electoral tendría que haber sido la prioridad número uno, además de que este acuerdo tendría que haber recuperado los aspectos más relevantes del resto; esa es la opinión de algunos de los entrevistados:

Hay que rescatar la parte política, eso es lo que hay que rescatar más, porque discrepancias sobre la reforma agraria, eso siempre va a existir. Pero electoralmente por lo menos que haya condiciones, no llamémosle igualitarias, cercanas a lo igualitario. Por lo menos que haya distintos contendientes, pero no que el que esté haciendo propaganda pueda gastar 300 millones y los otros no puedan gastar, o puedan gastar un millón o dos millones. ¿Cómo no va a ganar el que gasta 300?, tienen que ser condiciones no igualitarias pero cercanas a lo igualitario (Luján, 2016).

1.3 Importancia de los Acuerdos de Paz, veinte años después

En vísperas de un aniversario más de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, es indispensable evaluar el impacto y la viabilidad del conjunto de Acuerdos de Paz, de manera que se pueda “Resignificar” su importancia y validez.

Hay una corriente de opinión que rebautizó los Acuerdos como “recuerdos” de Paz, algo que es común escucharlo en muchas de las conversaciones informales que desde hace algunos años se realizan en el día a día, especialmente entre los jóvenes universitarios. ¿Significa que ya no son viables?

Entender la trayectoria e importancia de los Acuerdos es una tarea fundamental, y debe hacerse en conjunto, en un todo, desde la coyuntura, el contexto y la temporalidad de los mismos, sus actores y el objetivo de los mismos. En ese sentido, intentaremos iniciar la ruta de la resignificación, empezando por rescatar la parte política e institucional que ha quedado olvidada; como afirma Catalina Soberanis, la agenda de la paz sigue vigente, debido a que los problemas que impulsaron su firma, siguen presentes:

La estructura de poder del país, aún exhibe rasgos de un Estado Patrimonial. Los grupos que han detentado el poder han encontrado la forma de que los cambios que se van realizando únicamente modernicen el sistema y, más recientemente, que no sea tan vulnerable a la penetración del crimen organizado, pero que todo lo demás quede intacto (Soberanis, 2016).

1.3.1 Aspectos positivos: El norte estratégico de cambio

La firma de los Acuerdos de Paz representó uno de los intentos más importantes para “repensar” nuestro país, especialmente si consideramos la forma en que se desarrolló la fundación de nuestra sociedad. (*Norte estratégico de cambio*).

Por supuesto, la vía de la negociación política se plasmó luego del fracaso de la vía armada; por ello, se intentó producir una suerte de “nuevo pacto” fundacional sobre el cual se establecieran las relaciones entre los actores en guerra durante el enfrentamiento armado interno. (*La paz como continuación de la guerra*).

La “revolución” pacífica (la tesis de la refundación) instituida en los Acuerdos de Paz promovió la agenda estratégica de casi todos los temas que en la actualidad tienen relevancia, entre otros:

- Reformas constitucionales
- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos
- Fortalecimiento del sector justicia
- Reformas al sector de seguridad
- Reconversión militar
- Agenda de desarrollo rural
- Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

Muchas de las múltiples mesas de diálogo y negociación que se han producido en los últimos veinte años, han tenido como base algunos de los temas conceptualizados y negociados durante el proceso de paz. Concretamente, en temas relativos al acuerdo que nos

interesa, la agenda de cambio de la Ley Electoral tiene su asidero primario en las discusiones desarrolladas por la Comisión de Reforma Electoral –CRE– que el Tribunal Supremo Electoral formó en 1997 para dar cumplimiento al acuerdo que nos ocupa; sin embargo, la discusión fue separándose paulatinamente de la temática de la paz, para convertirse en una lucha desvinculada del resto. Por eso, hablamos de aspectos negativos.

1.3.2 Aspectos negativos

La forma en que se operacionalizó la “refundación”⁶, favoreció enormemente la mediatización de los compromisos por parte de las estructuras de poder, de manera que poco a poco, se fueron diluyendo en el mar de contradicciones que tenían los Acuerdos.

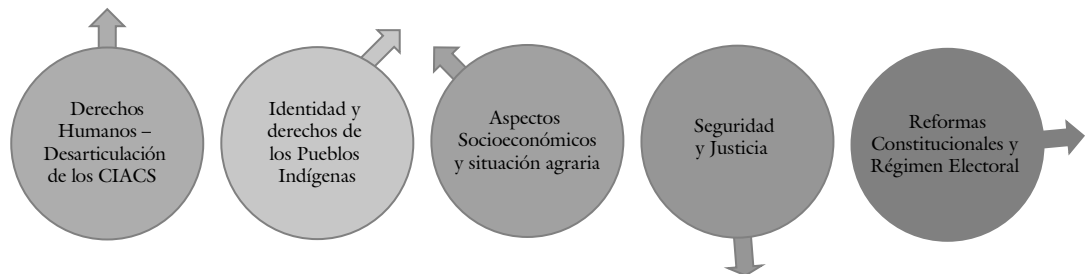
El error central fue desarrollar cada acuerdo como un universo paralelo al resto, de manera que en la práctica, los actores sociales interesados en las temáticas sustantivas “adoptaron” un acuerdo, dependiendo de la cercanía que tuvieran con su agenda de temas pendientes, dejando el resto sin un sustento real. El resultado: la fuerza de cambio se diluyó en muchos frentes paralelos, de manera que a los defensores del *statu quo* se les hizo muy fácil ir deteniendo cada frente en particular.

Estrategia política errónea (sin priorización estratégica)

Es difícil imaginar del conjunto de acuerdos, cuáles compromisos eran más importantes; estratégicamente hablando: si todo era importante, nada lo era en realidad. Socialmente hablando, cada grupo o actor se identificó con un acuerdo o con unos compromisos en particular, llevando a que pese a que todos hablaban supuestamente el mismo idioma –el del cumplimiento de los Acuerdos de Paz–, en la realidad, todos estaban en una sintonía diferente.

Desarticulación (lógica sectorial)

Los Acuerdos de Paz no son integrales; cada uno se negoció como un universo paralelo, por lo que pese a que retóricamente todos responden al mismo proceso, en la realidad existe desconexión entre ellos, e incluso, algunas contradicciones.



6 Es decir, los temas sustantivos.

Compromisos de Gobierno (compromiso político efectivo)

Los negociadores gubernamentales probablemente se comprometieron a firmar los acuerdos, más como una estrategia de corto plazo para obtener resultados y obtener recursos⁷, que como un compromiso serio para alcanzar los objetivos de la agenda de la paz. La forma en que Álvaro Arzú siempre se ha atribuido ser el “artífice” de la paz es un indicador de tal afirmación; la estructura institucional del Estado se comprometió muy poco, en realidad, con la agenda de la paz, ya que parece que no era un objetivo estratégico del Estado, sino un proyecto atado a un logro personal.

Complejos y difusos (capacidad de comunicación)

La falta de reflexión sobre la relevancia estratégica de los Acuerdos de Paz en su conjunto llevó al problema de su comunicación: no habían objetivos claros a perseguir, por lo que la complejidad y variedad de los procesos que intentó modificar, atentó siempre contra la capacidad de *comunicar los Acuerdos de Paz*. Fruto de este problema, veinte años después, las nuevas generaciones tienen un conocimiento superficial de los Acuerdos, si es que los conocen.

Adicionalmente al tema de la complejidad, muchos acuerdos se estructuran como procesos. La noción de proceso implica que muchas actividades y compromisos puntuales no se alcanzan únicamente con crear instituciones, aprobar leyes o promover políticas públicas, sino en la modificación de las condiciones sociales, políticas e institucionales que provocaron el problema en primera instancia.

2. EVALUANDO EL IMPACTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN EL TEMA POLÍTICO

2.1 Los primeros diez años: La verificación de Minugua

La Misión de Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), fue una entidad creada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Esta fue una misión atípica, ya que todas las misiones de paz hasta ese momento, estaban enfocadas únicamente al cese de operaciones militares y al traspaso de mando a gobiernos civiles, que eran los encargados de reconstruir al país; en contraposición, Minugua tenía el mandato de acompañar el complejo proceso de implementación política e institucional derivado de los Acuerdos de Paz, que para fines de este trabajo hemos denominado “refundación”, por lo que en su momento, los mismos funcionarios de Minugua no tuvieron claro cuáles eran los objetivos principales para el proceso; o en su defecto, siempre tuvieron presente:

La verificación del respeto de los derechos humanos fue en muchos sentidos la actividad más destacada de la Minugua, debido a su origen como misión de derechos humanos, a la

⁷ Paradójicamente, es la Cooperación Internacional la que más ha creído en los Acuerdos de Paz, por lo que la agenda de la paz pudo ser vista como una suerte de “negocio” rentable.

importancia fundamental de los derechos humanos para los Acuerdos de Paz y a la activa comunidad de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Guatemala (Minugua, 18 de marzo de 2005:18).

Esta naturaleza “atípica” de la Minugua como Misión de Paz que se enfoca en temas relativos a la seguridad y la justicia, pero también tenía muchos otros alcances sociales, políticos y económicos, fue el aspecto que condicionó enormemente las grandes diferencias en el análisis del cumplimiento de los Acuerdos Sustantivos, ya que los temas relativos a la reconversión del Ejército y al respeto a los Derechos Humanos avanzaron significativamente más que los relativos al modelo económico y el reconocimiento de los pueblos indígenas, por señalar algunos ejemplos.

En el caso de lo institucional y lo político, que es materia del ARCRE, el avance fue casi nulo: las Reformas Constitucionales de 1999 fueron rechazadas, y aunque la mayoría de las recomendaciones originales sobre Reforma Electoral se cumplieron en una buena parte, dichas medidas no modificaron las características elitistas y excluyentes del sistema electoral, tal como se demostró en los memorables sucesos de la prolongada crisis institucional que vivió Guatemala en el 2015.

Pero repasemos con más detalle lo ocurrido con ambos proyectos de reforma política e institucional, empezando por las Reformas Constitucionales.

2.2 La historia de las Reformas Constitucionales (1996-2016)

El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (ARCRE) pareciera que fue olvidado casi desde que se firmó. Entre los compromisos originales que se acordaron en el mismo está el **multiculturalismo**, el cual implicaba:

- Reconocimiento de los idiomas indígenas existentes en la República,
- Respeto y protección a las distintas formas de espiritualidad practicadas por los pueblos Maya, Garífuna y Xinca,
- Caracterización de la nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Y en el tema de **Seguridad y Justicia** proponía:

- Fortalecimiento de la función jurisdiccional, garantías de la administración de justicia, Carrera Judicial y regulación del Fuero Militar dentro del Organismo Judicial (OJ),
- Reconocimiento de la existencia de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), vía la Constitución, es decir, elevar su rango institucional.
- Sobre el Ejército, se proponía la reforma de la doctrina y organización del Ejército y regulación de la acción del Ejército en situaciones excepcionales.

En el tema de Reforma Constitucional del ARCRE, la idea que atraviesa el Acuerdo es su “minimalismo”, ya que fue pensado para garantizar la aprobación de los cambios propuestos. El sentido de “oportunidad” era hacerlos lo más simple posible, de manera que no fueran objeto de rechazo. De esta cuenta, su minimalismo garantizaba también que fueran procesados de forma rápida, cosa que finalmente no ocurrió:

En el tema de la reforma constitucional y el régimen electoral, la idea era considerar los aspectos más puntuales e importantes que se podrían incluir en la reforma: catorce puntos concretos, que luego del paso por el Congreso, se aumentaron a más de cincuenta, muchos no relacionados con el tema de la paz. (Balconi, 2016)

La complejidad de los temas relacionados con la reforma y la imposibilidad de separar los aspectos medulares de aquellos que los diputados introdujeron de forma deliberada para provocar rechazo, ha sido el método favorito para detener cualquier intento de cambio: desde 1993 a la fecha, ninguna de las reformas constitucionales planteadas ha llegado a concretarse.

La consulta popular de 1999



Fuente: Prensa libre, 15 de mayo de 2015 1

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 a la consulta popular de mayo de 1999, existe una separación de tres años y medio: el “momento” de la paz había pasado. Aunado a eso, de seis compromisos puntuales propuestos en los Acuerdos, se pasó a más de 50 en la consulta popular de 1999; algunos de ellos, fuera completamente de contexto de los acuerdos.

Además, se dividieron en cuatro áreas de reformas, que complejizaron la forma en que se podían comunicar, volviéndolos más complejos y confusos, ya que se tejieron muchos temores alrededor de los supuestos efectos negativos de la Reforma Constitucional.

Entre los aspectos más rechazados de la consulta popular se encuentra la multiculturalidad, a la que todos veían como una amenaza potencial de “balcanización” de los conflictos: *el mito de la igualdad, en un país pluricultural pero dominado por los mismos, representaba una amenaza.*

La seguridad para los Presidentes y Vicepresidentes, de manera vitalicia (Art. 182), fue una razón de peso para que la consulta fuera rechazada. Esta idea no era del agrado de los guatemaltecos y fue una de las más conocidas en esta consulta, por lo que inclinó la balanza hacia el no.

El aumento del poder del Organismo Legislativo (Interpelación, Arts. 166 y 167, atribuciones del



Fuente: Prensa libre, 15 de mayo de 2015 2

Congreso, Art. 171) fue otro aspecto que motivó el rechazo: los legisladores proponían un cambio en la figura de la interpelación de Ministros que aumentara su capacidad de veto, lo cual era percibido como un mecanismo clientelar y de chantaje político. Debido a este temor fundado, fue el área que más rechazo generó en la población.

Desde el inicio del proceso se sabía que había riesgo de que las Reformas Constitucionales no fueran aprobadas, debido a que ya desde el momento en que se desarrollaban las negociaciones, el Congreso de la República se veía como un actor que podría jugar en contra de los acuerdos que se negociaban⁸; por ello, separarlas del resto garantizaría en alguna medida que aunque no se alcanzaran, los compromisos de paz podrían seguir vigentes. Eso explica el “pecado” de origen del ARCRE.

Las propuestas de Reforma Constitucional del 2016

A partir del 2015 se visualizó de forma más concreta el trabajo sistemático que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) ha llevado adelante desde su instalación en el 2007 y la llegada del primer comisionado en enero del 2008, Carlos Castresana; en ese sentido, lo realizado a partir de la instalación de la Comisión se tradujo en el desmantelamiento de algunas de las estructuras criminales incrustadas en el sistema, lo cual hizo evidente la crisis del sistema de justicia en Guatemala.

Con el objetivo de fortalecer la lucha contra la impunidad, en el 2016 se inició un ambicioso proyecto de diálogos ciudadanos para retomar algunos de los aspectos contenidos en el ARCRE, incluyendo el reconocimiento del sistema consuetudinario indígena (el llamado pluralismo jurídico). Los temas de reforma contemplados en el proceso son:

Reformas a la Constitución (Iniciativa 5179)

Área de reforma	Contenido
<p>Principios de la carrera judicial, ingreso y estabilidad en el cargo</p>	<p>Se adicionaron principios que regirán la carrera judicial. Enfoque de equidad étnica y de género en todos los procesos de la carrera judicial.</p> <p>La carrera judicial comprende a todas las categorías de jueces y magistrados. No hay excepciones para la aplicación de la ley.</p> <p>Jueces, magistrados y personal administrativo y técnico relacionado con la carrera judicial son seleccionados por concursos de oposición públicos, abiertos y transparentes con posibilidad de ejercer auditoría social.</p>

Continúa...

8 Como antecedente, hay que recordar que el 25 de mayo de 1993, el presidente de la República, Jorge Serrano Elías, disolvió el Congreso de la República, alegando que era un espacio cooptado por la corrupción y el tráfico de influencias; ello motivó la depuración del Congreso y la reforma constitucional de 1993.

Área de reforma	Contenido
Ingreso, evaluación y mecanismos de exclusión de jueces y magistrados	<p>Procedimiento público de convocatoria, evaluación, selección y nombramiento de jueces.</p> <p>Procedimiento de ascensos y traslados.</p> <p>Mecanismos de exclusión de la carrera judicial.</p> <p>Evaluación de desempeño profesional para todos los niveles de la judicatura. Sus resultados determinan la continuidad en el ejercicio del cargo y los ascensos.</p>
Ley Orgánica del Ministerio Público	<p>Creación de Juntas de Disciplina Judicial y Juntas de Disciplina de Apelación, eliminando el juzgamiento por pares.</p> <p>Fortalecimiento de la Supervisión General de Tribunales.</p> <p>Revisión, actualización y fortalecimiento del catálogo de faltas y procedimiento.</p> <p>Ampliación del plazo de prescripción según la gravedad de la falta, de uno a cinco años.</p> <p>Creación de registros públicos de jueces y magistrados.</p> <p>Fortalecimiento de los principios para el proceso de selección del Fiscal General.</p> <p>Única causa de remoción del Fiscal General: condena por delito doloso.</p> <p>Desarrollo de la carrera fiscal en el MP: Principios, incompatibilidades e incapacidades, ingreso y ascenso, formación y evaluación del desempeño.</p> <p>Supresión del Consejo del MP de la estructura orgánica.</p> <p>Incorporación de las Fiscalías de Sección de reciente creación para dotarlas de rango legal.</p> <p>Creación de las Juntas de Disciplina.</p> <p>Catálogo de faltas y sanciones acordes a la gravedad de la conducta.</p> <p>Reestructuración del procedimiento disciplinario.</p> <p>Ampliación del plazo de prescripción a cinco años.</p> <p>Regulación a nivel legal de la Supervisión General.</p>
Pluralismo Jurídico	<p>Reforma del artículo 203, para que los Pueblos Indígenas puedan ejercer funciones jurisdiccionales de conformidad con sus propias normas, procedimientos, usos y costumbres definido como un sistema jurídico propio con los cuales el sistema jurídico oficial debe coordinar.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Cicig, 2016.

Lamentablemente, en el 2016, la historia de la consulta popular de 1999 parece repetirse: las voces en contra de la propuesta siguen creciendo, y los impulsores de la misma no logran explicar las bondades de la propuesta, especialmente en el tema que se visualiza como más controversial: el reconocimiento del pluralismo jurídico, lo cual augura

en buena medida que la historia pueda repetirse: una aprobación de las reformas por parte del Congreso de la República, pero una eventual derrota en las urnas cuando se lleve a consulta popular, especialmente si en la aprobación del Congreso, se le introducen cambios maliciosos, tal como ocurrió en 1999.

El camino de la Reforma Constitucional, por lo tanto, sigue siendo complejo y lleno de obstáculos que parece insalvables.

2.3 La historia de las Reformas al Régimen Electoral (1998-2016)

La historia sobre los intentos de modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos es el relato de las propuestas para *aprobar* las reformas legales e institucionales que corrijan las deficiencias y limitaciones de la ley, señaladas inicialmente en el ARCRE, de manera que el perfeccionamiento del régimen electoral era visto como un instrumento de transformación democrática.

Para dar cumplimiento a lo estipulado en el ARCRE, se formó en 1997 la Comisión de Reforma Electoral (CRE), integrada por los partidos políticos representados en el Congreso de la República y el Tribunal Supremo Electoral, que la presidía. Dicha Comisión elaboró, en 1998, el informe titulado: “Guatemala, Paz y Democracia”, que culminó con una iniciativa de ley que contemplaba las reformas consensuadas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Los principales puntos que recomendaba la reforma fueron: Documentación (Documento Personal de Identificación DPI), Empadronamiento automático, Descentralización de los puestos de votación, Transparencia y publicidad del proceso electoral, Campañas de información ciudadanas y Fortalecimiento institucional del TSE.

También se sugerían otras mejoras sustantivas del proceso electoral, tales las regulaciones sobre el financiamiento partidario, así como el establecimiento de la Fiscalía de Delitos Electorales del MP. El aspecto más importante que está aún pendiente es la modernización de los procesos para el empadronamiento, lo cual pasa por unificar los registros de ciudadanos del TSE y del Renap.

En general, buena parte de las reformas se han centrado en modificar las reglas específicas del proceso electoral, tal como lo demuestra la historia de las propuestas de reforma electoral desde el 2004 a la fecha:

- 1998-2004. Propuestas de la Comisión de Reformas Electorales (CRE) y el largo proceso de mutación en las llamadas Reformas de “**primera generación**”, Decreto 10-2004.
- 2004-2006. Las reformas de “**armonización**” Decreto 35-2006.
- 2007-2011. Las llamadas reformas de “**segunda generación**”, proceso inconcluso. Iniciativa base: 3826.
- 2011-2014: El surgimiento de Convergencia Nacional para la Reforma Política (Conarep) y el Consorcio URL-USAC-Asíes como actores impulsores de la

reforma electoral, y el impulso de la propuesta 4783, con dictamen de la Corte de Constitucionalidad –CC– (expediente 5352-2013).

- 2015-2016: Las reformas de “las plazas”, o de “Tercera Generación”, Decreto 26-2016.
- Las reformas de “cuarta generación” (2016-2019).

La reforma impulsada por la CRE (1998-2004)

A pesar de que en varias ocasiones se ha planteado la reforma electoral, hay enormes desafíos que no han podido resolverse, especialmente porque las actuales reglas electorales benefician a un pequeño grupo, en detrimento de la mayoría. Algunos de los temas pendientes más importantes son:

- El empoderamiento de los electores para que se conviertan en ciudadanos: la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos determina que aunque se vote, no se elige realmente: no solo los partidos tienen el control absoluto de los procesos de postulación, sino que en el caso de los diputados, el sistema de listas cerradas garantiza que el ciudadano ignore realmente por quién está votando.
- En el tema del financiamiento partidario, la última reforma avanzó en regulaciones más estrictas para controlar la forma en que se financian las campañas políticas, pero dichas reglas están pendientes de demostrar su efectividad. Adicionalmente, no existe todavía un financiamiento ni a la vida partidaria, ni al proceso de conformación de los partidos políticos.
- En el tema de la inclusión, siguen pendientes las reformas que promuevan medidas de discriminación positiva para alentar las candidaturas de las mujeres, los jóvenes y los grupos indígenas.
- La prácticamente inexistencia de los partidos políticos, que se convierten en una suerte de fachada: la creación, fusión o desaparición de las siglas y nombres de las instituciones, esconde a los mismos actores, que simplemente se rotan y cambian de manera vertiginosa.

En general, la reforma electoral no ha alcanzado sus objetivos, debido a que los cinco procesos de reforma electoral se desarrollaron bajo las siguientes características:

- Una intensa y caótica discusión sobre los diversos objetivos que persigue la reforma electoral, de manera que el abanico de posibilidades siempre es muy extenso.
- La dispersión de la Sociedad Civil se debe a que pese a que existe un núcleo de actores estable que discute y le da seguimiento a las propuestas de reforma electoral, en los momentos en que las propuestas llegan al Congreso, el número de actores interesados en “aportar” es siempre muy grande, haciendo que los recién llegados atenten contra los consensos realizados en ese núcleo de actores constante. El resultado: no importa

cuánto se consense una idea, siempre habrán grupos de sociedad civil que desconozcan las negociaciones por “cosméticas” o porque no son representativas.

- Al no existir un consenso mínimo, o una estrategia consensuada de cambio, las posibilidades reales de modificar los “cuellos de botella” del sistema electoral se volvieron cuesta arriba: eso explica que desde 1998 a la fecha, solamente se aprobaron dos reformas, y una –la del 2006– fue simplemente de “armonización”, es decir, dirigida a corregir los graves errores de la reforma del 2004.
- El principal obstáculo a vencer en todos los procesos de reforma electoral desde 1998 a la fecha siempre fue la actitud reacia y manipuladora de los partidos políticos representados en el Congreso:
 - o Integran los proyectos de reforma con serias incongruencias, para lo cual utilizan la dispersión de propuestas con el fin de articular iniciativas que no atacan los problemas medulares del sistema.
 - o Utilizan una variedad muy grande de estrategias dilatorias: mesas de discusión, entrapamiento de la agenda legislativa, modificación casuística y caótica de los proyectos en discusión, etc.
 - o Se basan siempre en las aristas más polémicas de los proyectos –como en tema de la paridad y alternancia–, para generar discusiones acaloradas que rompen el *quorum*, lo cual llevaba a pedir “salidas negociadas” de los proyectos, con la lógica de “renuncia a este aspecto para que avance lo demás”. Tal estrategia garantiza que la débil coalición que impulsa la propuesta se desintegre en visiones encontradas, lo cual es aprovechado para que el proyecto pierda vigencia y fuerza.
- La visión de la sociedad civil frente a tales maniobras siempre ha sido la equivocada: se busca la lógica del “todo o nada”: si se suprime un aspecto de la ley, ya la misma pierde vigencia y se convierte en “reforma cosmética”. Tal visión, por tanto, hace que siempre los proyectos terminen en el extremo negativo: NADA pasa.
- Si las estrategias anteriores no resultan, la “carta bajo la manga” es la complejidad inherente que proviene de la rigidez de la norma electoral: usualmente la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad (CC) es usada como mecanismo supra-dilatar para entrapar el proceso: cualquier cambio que se realice después de la opinión de la CC, obligaría a enviar un nuevo proyecto de reforma de vuelta a la Corte, o a su retroceso a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso.

Por eso, es fácil concluir que en el tema electoral, pese a que ha habido varias reformas después de la Firma de la Paz, ninguna ha solucionado el problema de fondo de la democracia guatemalteca⁹: sigue siendo un sistema controlado por pequeñas élites políticas y económicas, de manera que aunque votamos, no elegimos realmente.

⁹ Para un análisis más exhaustivo sobre la reforma electoral, se puede consultar el informe: “El proceso de la reforma electoral en Guatemala: vicisitudes y retos pendientes”, elaborado para el Instituto Multipartidario Holandés (NiMD) en el 2016.

La sensación, por tanto, siempre es de desánimo: proyectos de discusión que se hacen interminables, con avances a cuentagotas y con un horizonte de posibilidad siempre muy bajo, lo cual lleva a la principal contradicción que ha impedido cambios profundos en el sistema electoral: ¿Cómo se puede cambiar un sistema electoral, cuando los principales beneficiarios de sus defectos son quienes tienen el poder de cambio o de su estancamiento, y además, la sociedad civil no logra consensos para impulsar cambios estratégicos de forma gradual y paulatina?

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS DE FUTURO

El balance concreto de veinte años de Reformas Constitucionales y de modificaciones al Régimen Electoral es negativo: hemos avanzado muy poco, efectivamente.

Sin embargo, existe hoy, veinte años después, conciencia de que estas reformas son indispensables: justo por ello, es importante impulsar una nueva agenda de transformación. En orden de prioridades, es *urgente* rescatar el secuestro de la Democracia por “Partidos Políticos” que son imposibles de controlar y auditar, con estas reglas vigentes. Hoy, es evidente que el Congreso de la República es el centro articulador de toda la resistencia al cambio.

La resignificación de los Acuerdos de Paz es importante, si se considera el eje analítico de las relaciones entre los gobernantes y gobernados, y las formas políticas que permitan la democratización y la inclusión en las decisiones trascendentales, de la mayoría de la población.

En el caso particular del acuerdo analizado, el ARCRE, la deuda histórica se ha hecho aún más grande: veinte años después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el sistema político y electoral sigue siendo tan excluyente y discriminador como entonces, y lo que es peor, la captura del Estado por las mafias políticas que la han dominado se amparan en las débiles regulaciones partidarias.

Para construir los escenarios posibles a futuro inmediato, es indispensable pensar las variables principales que pueden afectar el proceso, tomando en cuenta la experiencia acumulada desde 1998 a la fecha. Tales factores, indudablemente, son dos:

- La **fortaleza del consenso** que impulse el proyecto de la Reforma Electoral (claridad, cohesión y manejo del disenso).
- El **grado de apoyo político** que consiga la propuesta en el Congreso de la República (aliados políticos).

En la actual coyuntura, es claro que ninguna de las dos variables se ha movido hacia la posibilidad de la aprobación: las propuestas no han logrado generar consensos amplios, y el grado de apoyo político para que avance un proyecto más integral es aún muy bajo. El resultado: veinte años después de la firma de los Acuerdos de Paz, las posibilidades de democratizar la democracia siguen siendo nulas.

El desafío, por tanto se desagrega en tres grandes faltantes:

Fundar una nación incluyente (pacto de dominación)

Resignificar, en este contexto de pocos o nulos avances, significa tomar conciencia de la trascendencia de avanzar en cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y a la Constitución Política de la República de Guatemala, ambos procesos indispensables para fundar una nación incluyente, respetuosa de la diversidad y profundamente democrática, algo que en el espíritu de los Acuerdos de Paz, era un objetivo explícito. En ese sentido, el pacto fundacional, desagregado en sus dimensiones de dominación, funcional y distributiva, es aún una tarea pendiente.

Combatir la anomia del Estado (pacto funcional)

Un aspecto no contemplado en los Acuerdos de Paz y que en buena medida puede explicar por qué se firmaron, cuando había tan poca voluntad política real de cumplirlos, es el de la anomia del Estado: una característica central que explica el avance formal de algunos compromisos, pero que en el fondo no afectaron la correlación de fuerzas vigente de la sociedad ni mucho menos, la inequidad en el acceso a las oportunidades que ofrecen las estructuras sociopolíticas de Guatemala.

El concepto de Estado Anómico fue desarrollado por Peter Waldmann para demostrar que los problemas en América Latina tienen raíces profundas y complejas: *no se trata simplemente de “falta de voluntad política”, sino de una estructura institucional hondamente arraigada que produce no pocas paradojas y problemas.*

Un Estado anómico es un Estado que no actúa como tal, que carece de recursos de autoridad y eficacia para su función, de modo que no permite ordenar la vida social. Es verdad. Pero por la misma razón y con el mismo sentido podríamos decir que tenemos una economía de mercado anómica, un sistema educativo anómico, partidos políticos, sindicatos o incluso una opinión pública anómica. Todos los campos parecen estar igualmente desajustados. Pero importa sobre todo hacer hincapié en esto: el hecho que anota Waldmann no es un fenómeno inédito sino, todo lo contrario, casi frecuente. Como si hubiese rasgos característicos de nuestro arreglo social que produjeran, repetidamente, esa clase de “crisis morales” (Fernando Escalante).

En el sistema político de Guatemala hay varias manifestaciones de anomia, sin embargo, sobresale la política de “los cuates”, o una práctica política basada en el amiguismo, el compadrazgo y las “lealtades invisibles”, cuya base lógica es la siguiente: El marco jurídico no sirve para regular la acción de todos, sino solamente, para obstaculizar la acción del enemigo.

El concepto de anomia sugiere un desajuste –usualmente temporal– entre los valores y las expectativas que alienta la estructura institucional y los valores y las expectativas individuales y colectivos, de manera que no existe un consenso moral sobre lo que es bueno

o justo, normativamente hablando, lo que a su vez provoca un desorden social, ya que no parece existir un norte claro que guíe la convivencia cotidiana.

Sin embargo, ¿qué ocurre cuando tal desajuste no es para nada temporal, sino permanente? Contradictoriamente, anomia regulada: un caos que parece tener reglas, que no tiene la característica de pasajero, sino que está profundamente arraigado en la forma cómo los actores políticos actúan, lo cual acarrea el problema de que termina normalizando lo retorcido, lo excepcional; todos los comportamientos que en otras sociedades se considerarían inaceptables.

Es desde esa perspectiva que se explica la creación de tantas leyes, políticas públicas e instituciones que formalmente responden al espíritu de los Acuerdos de Paz, pero que en la práctica, solo sirven para “taparle el ojo al macho”, como dice la sabiduría popular. Un profundo gatopardismo que garantiza que aunque todo ha cambiado en la forma, en el fondo, nada realmente ha cambiado. Combatir la arraigada anomia estatal es por tanto, un aspecto clave para la resignificación real de los Acuerdos de Paz.

Garantizar un nuevo modelo de desarrollo incluyente y respetuoso de la diversidad (Pacto distributivo)

La evaluación del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) y el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) realizada en este mismo compendio por dos equipos de consultores, concluye que son dos de las áreas sustantivas que lejos de avanzar, han tenido enormes retrocesos y estancamientos, haciendo que el modelo excluyente, racista y discriminador que siempre ha caracterizado a nuestro país, permanezca prácticamente inalterable.

En ese sentido, resignificar los Acuerdos de Paz es volver a insistir que mientras exista esta marcada exclusión y racismo, la sociedad guatemalteca seguirá el camino del enfrentamiento y la polarización que han causado tantos estragos en nuestra historia reciente, haciendo imposible pensar en una sociedad que ha desterrado para siempre el fantasma de la guerra y ha adoptado exitosamente la cultura de paz.

En la actualidad, lejos de contener los conflictos, Guatemala sigue enfrentada cotidianamente por muchos temas y proyectos que auguran un retorno a la tentación autoritaria, la que marcó en principio el largo camino del enfrentamiento armado interno. La agenda de la paz, por lo tanto, es tan vigente hoy, como hace veinte años.

Referencias

- Brachet-Márquez, Viviane (2001), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*. México: El Colegio de México.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (2016). “Comunicado de prensa 034. Propuestas a la Ley de la Carrera Judicial”. Recuperado de <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=611&cntnt01returnid=67>
- Consejo Nacional de Seguimiento de los Acuerdos de Paz (2014), *Informe de seguimiento a los acuerdos de paz. Avances y limitaciones*. Guatemala.
- Dudley, Steven (2016), *Élites y crimen organizado en Guatemala: la Cicig*. Guatemala: Insight Crime, 2016.
- Epe, Mathias et. al., (2014) *El enemigo interno en Guatemala: Contrainsurgencia y su herencia en la configuración de nuevos conflictos*. Guatemala, Cafca.
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente (1985), *Constitución Política de la República de Guatemala*, Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente.
- Hobbes, Thomas (s/f), *Leviatán*, Uruguay: Biblioteca del Político. Recuperado de: http://www.uruguaypiensa.org.uy/noticia_265_1.html
- La Parra, Daniel et. al. (2003), “Violencia estructural: una ilustración al concepto”, *Documentación Social*, Núm. 131, 57-72.
- Locke, John (2008), *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil* (5ª. Edición). México: Porrúa.
- Martínez, Severo (1994), *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial de Guatemala*. México: Ediciones en Marcha.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) (2005, 18 de marzo), “Informe al Secretario General”. A/59/746. Nueva York: Naciones Unidas.
- Montero, Ana (2012), “Los usos del Ethos: Abordajes discursivos, sociológicos y políticos”. *RÉTOR*, 2 (2), 223-242.
- Nina, Andrés (1979), “La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana”. *Nueva Sociedad*, 27, Noviembre - Diciembre, 33-50.
- O`Donnell, Guillermo (1978), “Apuntes para una teoría del Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, Núm. 4, 1157-1199.
- Oslak, Oscar (2011, 7 de julio), “El rol del Estado: micro, meso, macro”. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación

Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, Argentina. Recuperado de: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/EI%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>

Rawls, John (1995), *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rousseau, Jean Jacques (1999), *El Contrato Social o principios de derecho político*. Recuperado de: www.elaleph.com

Secretaría Técnica del Diálogo Nacional (2016, 4 de octubre), Exposición de motivos: reforma constitucional en materia de justicia. Recuperado de: http://www.reformajusticiagt.org/wp-content/uploads/2016/10/Proy_Ref_Constitucional.pdf.

Entrevistas recuperables

Balconi, Julio (2016, 2 de noviembre), Entrevista por Luis Mack. Entrevista sobre los veinte años de la firma de la paz.

Luján, Mario, (2016, 3 de noviembre), Entrevista por Laura Roque. Entrevista sobre la resignificación de los Acuerdos de Paz.

Soberanis, Catalina (2016, 4 de noviembre), Entrevista por Laura Roque. Entrevista sobre la resignificación de los Acuerdos de Paz.

ANEXOS

Propuestas de reformas constitucionales en Guatemala, 1993-2016

Fecha	Propuestas de reformas constitucionales	Descripción	Fuente
17/11/1993	Al llamado de la Conferencia Episcopal de Guatemala, el Congreso de la República aprobó las Reformas a la Constitución Política (43 artículos), aprobadas en la Consulta Popular del 30 de enero de 1994.	Entre las reformas se incluyó una propuesta para reducir la legislatura del gobierno vigente. Las reformas constitucionales fueron aprobadas por el 83,9% de los votantes, aunque la participación fue solo del 15,9%.	http://reformasconstitucionalesenguatemala.blogspot.com/2011/06/finanzas-publicas-en-la-consulta.html
30/01/1994	Referéndum constitucional de Guatemala de 1994	El 13% del electorado dio su voto afirmativo.	http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_3206.pdf
	Cambios derivados de la consulta	Se aprobó que el Banco de Guatemala no podrá dar financiamiento directo o indirecto, ni garantía o avales al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas, ni a las entidades privadas no bancarias. La única excepción es en casos de “catástrofes o desastres públicos”.	Molina Calderón, José. (2011). Finanzas públicas en la consulta popular I, en: Prensa Libre. Disponible en: http://www.prensalibre.com/hemeroteca/ciudadanos-deciden-reformar-la-constitucion-en-1994
		Se permite que el Presidente y Vicepresidente de la República puedan ausentarse del territorio sin necesidad de permiso previo.	
		Se incluye la figura del Fiscal General.	
		Sobre la asistencia de los ministros de Estado al Congreso: se agrega que están obligados a asistir a las sesiones de los “bloques legislativos”	
		Se establece el procedimiento para el veto presidencial a las leyes del Congreso y el procedimiento para que el Congreso las apruebe si no está de acuerdo con el presidente.	
		La ley empieza a regir ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo.	
El Presidente de la República ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.			

Continúa...

Fecha	Propuestas de reformas constitucionales	Descripción	Fuente
30/01/1994	Cambios derivados de la consulta	Se establece mecanismo para la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, con información cuatrimestral al Congreso.	Molina Calderón, José. (2011). Finanzas públicas en la consulta popular I, en: Prensa Libre. Disponible en: http://www.prensalibre.com/hemeroteca/ciudadanos-deciden-reformar-la-constitucion-en-1994
		Se establece el mecanismo para nombrar a los trabajadores del Estado.	
		Se reduce de cinco a cuatro años el período del Presidente y Vicepresidente, cuya elección será mediante sufragio universal y secreto.	
		Se establecen normas para que el Organismo Judicial elabore su propio presupuesto, con no menos del 2% del Presupuesto Nacional.	
		Se amplía el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (de 9 a 14) la que se organizará por Cámaras y cada una tendrá su presidente.	
		Se prohíbe a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, alcaldes y funcionarios municipales, hacer propaganda respecto a las obras y actividades realizadas, una vez hecha la convocatoria de elecciones; excluyendo a los diputados.	
		Se establece que el Contralor General de Cuentas será electo a través de una comisión de postulación y que este debe ser Contador Público y Auditor.	
		Se debe incluir la aprobación de las inversiones en el Presupuesto General del Estado; se pueden establecer fondos privativos para las dependencias que tengan ingresos propios, para aplicarlos a sus propios gastos; se eliminan los gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización.	
		No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o al pago de la deuda pública.	

Continúa...

Fecha	Propuestas de reformas constitucionales	Descripción	Fuente
30/01/1994	Cambios derivados de la consulta	<p>La Ley Orgánica del Presupuesto regulará la forma y la cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo a las entidades descentralizadas y autónomas.</p> <p>El Congreso no podrá ampliar el presupuesto sin la opinión favorable del Organismo Ejecutivo, si esa inversión o gasto no se encuentran incluidos o identificados en dicho presupuesto.</p> <p>Sobre el aporte a Municipalidades: Se aumenta del 8 al 10% el aporte del Gobierno Central sobre los ingresos ordinarios del Estado, la que se hará directamente por el Ejecutivo; el monto deberá ser destinado por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, y el 10% restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.</p>	Molina Calderón, José. (2011). Finanzas públicas en la consulta popular I, en: Prensa Libre. Disponible en: http://www.prensalibre.com/hemeroteca/ciudadanos-deciden-reformar-la-constitucion-en-1994
1997 y 1998	En 1997 y 1998 el Congreso y múltiples instancias de la Sociedad Civil lograron 50 reformas constitucionales.	Nación y Derechos Sociales, Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, Organismo Judicial y Administración de la Justicia.	
01/03/1999	TSE llama a Consulta Popular de 1999	Se fracasó en la pretensión de incorporar algunos de los contenidos derivados de los Acuerdos de Paz, particularmente del de Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas.	http://reformasconstitucionalesenguatemala.blogspot.com/2009/04/procedimiento-de-reforma-constitucional.html

Continúa...

Fecha	Propuestas de reformas constitucionales	Descripción	Fuente
16/05/1999	Día de la consulta	La posición del Sí es la que más apoyo aparentaba tener en los diferentes sectores del país. Los partidos políticos PAN y FRG fueron los que hicieron proselitismo por medio de sus precandidatos presidenciales. Óscar Berger y Alfonso Portillo. La URNG, el Frente por el Sí, encabezado por el ex presidente del Cacif, Luis Reyes Mayén, Agrupaciones Mayas, Cooperativas, la Universidad de San Carlos, la Unidad de Acción Sindical y Popular y la Asamblea de la Sociedad Civil.	Galicia, Néstor (2015) 1999: Rechazo a Reformas Constitucionales. Disponible en: http://www.prensalibre.com/hemeroteca/1999-rechazo-a-reformas-constitucionales
16/05/1999	Día de la consulta	<p>El gran ganador de la consulta popular fue el abstencionismo, al reportarse un 81.45%. Únicamente participaron 757 mil 940 votantes, (18.55% del padrón). Se esperaba mínimo un 20% de participación de acuerdo con el TSE. El No a todas las reformas ganó la consulta.</p> <p>Los resultados finales a nivel de país fueron: Referente a Nación y pueblos indígenas, el Sí obtuvo 327 mil 854 votos y el No obtuvo 366 mil 591. La pregunta dos sobre el Organismo Legislativo, consiguió 284 mil 423 votos en la respuesta afirmativa, y 402 mil 566 fueron para el No.</p> <p>La tercera pregunta, acerca del Organismo Ejecutivo, el Sí obtuvo 294 mil 849 votos, y el no, 392 mil 223. La cuarta pregunta, acerca del Organismo Judicial y administración de justicia, 316 mil 656 votos fueron por el Sí, en tanto 373 mil 25 por el No. El no fue votado por el 55.6% de los electores, y el Sí por el 40.4%. Ante el resultado no se realizaron las modificaciones planteadas.</p>	Galicia, Néstor (2015) 1999: Rechazo a Reformas Constitucionales. Disponible en: http://www.prensalibre.com/hemeroteca/1999-rechazo-a-reformas-constitucionales

Continúa...

Fecha	Propuestas de reformas constitucionales	Descripción	Fuente
31/08/2012	Propuesta del Ejecutivo de Reformas Constitucionales	Iniciativa de ley que propone 35 cambios a la Constitución Política de la República, aglutinados en cuatro áreas.	https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/reformas-constitucional.pdf
		Cambios al sistema político: se fija el número de diputados en 140, y se propone un sistema de 60 distritos electorales en donde se elijan dos diputados por cada circunscripción electoral.	Mack, Luis (2012). La propuesta de reforma constitucional, en resumen. Disponible en: https://www.plazapublica.com.gt/content/la-propuesta-de-reforma-constitucional-en-resumen
		Reconocimiento de la multiculturalidad, que consiste en el reconocimiento oficial de 24 idiomas indígenas que existen en Guatemala y de la posibilidad de que sean reconocidos como idiomas oficiales.	
		Cambios que abonarían a la transparencia, tales como la regulación de los fideicomisos y la absorción de los fondos sociales.	
31/08/2012	Propuesta del Ejecutivo de Reformas Constitucionales	Cambios en el ámbito de la seguridad y la justicia, que es donde se concentra la mayoría de las reformas. Dentro de las más importantes, se eleva a rango Constitucional la Policía Nacional Civil, se establecen diversos cambios en el Organismo Judicial, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio Público, así como cambios a los requisitos para ser electo Procurador de Derechos Humanos.	Mack, Luis (2012). La propuesta de reforma constitucional, en resumen. Disponible en: https://www.plazapublica.com.gt/content/la-propuesta-de-reforma-constitucional-en-resumen
		Otros cambios, tales como el aumento del situado a las municipalidades en el 1% Constitucional (quedaría en 11%), la regulación de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, la declaración de que se instaurará una ley de servicio civil en base al mérito, cambios simbólicos a las prerrogativas de los diputados y al procedimiento para la interpelación de ministros.	

Continúa...

Fecha	Propuestas de reformas constitucionales	Descripción	Fuente
26/04/2016	Propuesta de reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia de justicia, impulsada por los tres poderes del Estado. El proyecto tendrá el acompañamiento del Ministerio Público, de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.		http://www.movimientoprojusticia.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=448:2016-04-26-15-18-37

¿De qué paz hablamos? Balance crítico del legado construido por las mujeres guatemaltecas

Silvia Trujillo/Camilla Camerlengo

“Parece fácil decir veinte años, pero hoy necesitamos hacer una parada, colectiva e individual, ver hacia atrás, analizar cuántos pasos hemos caminado, dónde hemos estado y dónde no, qué ha pasado y qué no, cuestionarnos dónde estamos. Es una parada necesaria para poder avanzar y ver hacia dónde queremos caminar” Ortensia Simón.

INTRODUCCIÓN

Analizar los avances logrados en los contenidos específicos referidos a las mujeres, veinte años después de haber sido firmados los Acuerdos de Paz, tratando, además, de atisbar cuál o cómo sería una resignificación posible de los mismos, constituye un reto que implica trenzar los aprendizajes del pasado con los desafíos que actualmente se debaten en el movimiento de mujeres y feminista en el país.

Una primera afirmación importante, que se desarrolla posteriormente en este trabajo, consiste en enfatizar que quienes estuvieron organizadas alrededor del Sector de mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil lograron un hecho pionero en este tipo de procesos, ya que al cobrar visibilidad como sujetas de derechos, permearon el discurso político con sus demandas específicas y dejaron plasmadas medidas para combatir su discriminación particular en 28 de los casi 200 compromisos asumidos.

Dichos contenidos se ubicaron en cinco de los doce acuerdos: en el Acuerdo para el Resarcimiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado; en el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; también el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y en el cronograma de implementación, ratificado en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera¹.

Si se toman como puntos de partida la primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (México, 1975) y el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe en Colombia (1981), la situación de las mujeres y su problemática particular estaban siendo debatidos en la región desde hacía veinte años, sin embargo, en Guatemala

1 Ver Anexo 1 para el detalle de los contenidos específicos.

dicho debate se vio obstruido, justamente, por las censuras y autocensuras que el conflicto armado interno imponía. Al respecto, plantea Ascencio (2009) que

(...) los esfuerzos como feministas, o con perspectiva de género, durante la década de 1980 o antes, en su mayoría dentro del país, no estaban articulados por la imposibilidad de organización que la estrategia contrainsurgente implantó en el país. Las movilizaciones y reivindicaciones articuladas ya con un contenido de género se dan hasta la década de 1990 en el contexto del proceso de paz. (pág. 72)

La segunda cuestión que se discutirá en profundidad es que los principales avances en términos de implementación se constatan en el ámbito normativo; se cuenta con leyes, políticas públicas y una agenda institucional que apunta a resolver problemas que afectan particularmente a las mujeres. Además, se han cerrado algunas brechas –sobre todo en el ámbito educativo– y la larga lucha, sistemática, insistente y sostenida de quienes se han organizado en torno al movimiento de mujeres y feminista, les ha fortalecido y empoderado como sujetas relevantes en la escena política. Sin embargo, transcurridas dos décadas, el balance deja saldo negativo. Persisten aún agudas inequidades, se constata la subrepresentación de las mujeres en los poderes públicos tanto a nivel local como nacional. Faltan políticas públicas en los territorios que reflejen las especificidades étnicas de las mujeres; la institucionalidad creada es débil y cuenta con escaso presupuesto y, entre otras, siguen haciendo falta medidas más contundentes que apunten a resolver los problemas estructurales de exclusión y discriminación.

El Estado, destinatario de las demandas y de la mayor parte de los procesos reivindicativos, no ha generado, por falta de experiencia o de voluntad política, las respuestas esperadas, aun cuando durante muchos años las mujeres apostaron a crear las condiciones desde la propia esfera estatal. Este incumplimiento conlleva una expresa violación a la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, aprobada en 2005, donde se reconoció el carácter de compromisos de Estado a los Acuerdos de Paz, y donde quedó estipulado que para cumplirlos había que desarrollar acciones pertinentes desde la institucionalidad pública (Art. 3 de la Ley Marco, Decreto 52-2005).

Lo expuesto lleva a concluir que muchos de aquellos compromisos suscritos, son aún una agenda vigente y por cumplirse, en aras de superar “las raíces de la conflictividad social, política, económica, étnica y cultural, así como de las consecuencias del enfrentamiento armado”, como se planteó en el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz (1995, párr. 1).

Aunado a lo descrito previamente, si de lo que se trata es de resignificar contenidos, para muchas, es necesario –como condición *sine qua non*– debatir los significados de la paz. En los testimonios recopilados se evidenció una percepción ya afianzada, según la cual, para las mujeres la paz ha sido un anhelo que no ha logrado concretarse en sus vidas y en sus cuerpos. Manifestaron que la violencia para ellas no ha cesado, solo han cambiado sus formas de manifestarse. En el marco de una interpelación orientada a distintos actores sociales, se preguntan, ¿cómo puede explicarse la paz escindida de la cantidad de casos de femicidio

en el país, de la criminalización en aumento de las defensoras de derechos humanos o el incremento de la violencia sexual desde la niñez?, ¿cómo, si no, puede entenderse que se siga ocultando en el marco de la “normalidad” las condiciones de desigualdad que están en el origen de los asesinatos de mujeres?, ¿por qué se insiste en invisibilizar la violencia contra las mujeres en el contexto de la violencia social generalizada, ocultando de esa forma, su especificidad y la relación estrecha que conlleva con las relaciones de poder y con un Estado patriarcal y racista?

En las siguientes páginas se analizan, por tanto, las contribuciones, los desafíos, las propuestas del movimiento de mujeres y feminista, en torno a los alcances de los Acuerdos de Paz (AdP), así como, sus percepciones sobre el devenir. Esperamos que contribuya como insumo para la construcción de una agenda de paz y futuros diálogos al respecto.

1. PUNTOS DE PARTIDA TEÓRICO-CONCEPTUALES

“(...) empezamos a generar otro tipo de feminismo, uno que hablara de una acción política comunitaria; seguimos caminado e incorporamos el pensamiento de las mujeres mayas y surgió la discusión sobre el tema de la libre determinación, tanto de las mujeres con sus cuerpos como de los pueblos con sus territorios. Eso implica procesos revolucionarios importantes, nos da la posibilidad de definirnos con capacidad epistémica, nos libera” Sandra Morán.

Quienes llevamos adelante la investigación creemos pertinente evidenciar desde dónde partimos. Nos nutre la teoría feminista para situarnos como investigadoras, ya que, tal como reconoce Sandra Harding,

la clase, la raza, la cultura, las presuposiciones en torno al género, las creencias y los comportamientos de la investigadora, o del investigador mismo, deben ser colocados dentro del marco de la pintura que ella o él desea pintar... significa explicitar el género, la raza, la clase y los rasgos culturales del investigador y, si es posible, la manera como ella o él sospechan que todo eso haya influido en el proyecto de investigación...” (En Bartra, 2004: pág. 25).

Contrariando la visión hegemónica patriarcal, que ha interpretado y colocado a las mujeres en la historia como si constituyéramos un modelo único que nos abarca a todas (de ahí la utilización del singular *mujer*, se nombra a una y con ello a todas), en esta investigación partimos de la afirmación que **no se es mujer de una forma única, somos diversas, múltiples, somos en plural**. De la misma forma lo es el movimiento feminista y de mujeres, heterogéneo, con diferentes posiciones políticas, etarias e identitarias. A la hora de referirse a esta pluralidad, Lorena Cabnal, mujer indígena autoidentificada como maya xinca, feminista comunitaria explica que los feminismos han sido construidos “en diferentes partes del mundo, con el fin de ser parte del continuum de resistencia, transgresión y epistemología de las mujeres en espacios y temporalidades, para la abolición del patriarcado originario ancestral y occidental” (2010: pág.12). Justamente porque responden a las necesidades y

experiencias de esas mujeres diversas, se expresan de muchas formas, en varios idiomas o lenguas maternas, en las ciudades y el ámbito rural, hay feministas de distintas clases sociales, edades, incluso, de distintas religiones y espiritualidades, tal como plantea Marcela Lagarde (citada en Ascencio, 2009: pág. 72).

La teoría feminista, además, nos da herramientas conceptuales para plantear que ha sido el sistema patriarcal, con sus criterios normativos de dominación y despojo, el que ha colocado la centralidad de la violencia, no solo como instrumento de control sobre los cuerpos de las mujeres sino manteniendo su hegemonía por medio de un estado de guerra permanente. En este marco, la violencia no es marginal, no es una contingencia o algo que aparece por fuera de la “normalidad” sino que es su núcleo constitutivo, lo que Butler (2010: pág. 242) define como una “ontologización de la violencia”.

Victoria Sendón cita la investigación de Riane Eisler (*El cáliz y la espada*, 1996) quien, a su vez, retoma las investigaciones de Marija Gimbutas, para enfatizar que las sociedades existentes en la vieja Europa entre 7000 y 3500 a.C. eran muy desarrolladas, no contaban con fortalezas ni murallas, ni restos de armas “que constituyen un testimonio de primera mano de la existencia de sociedades pacíficas e igualitarias que profesaban una religión naturalista en sus cultos a la Diosa madre y a otras diosas agrarias y locales” (2009: pág. 113). De tal cuenta que Sendón reafirma que sí fue posible vivir en una sociedad sin guerras ni guerreros, misma que finalizó, sea por la avaricia de los pueblos de alrededor, que habían desarrollado instrumentos bélicos poderosos o por necesidad de territorios para alimentar sus rebaños frente a sequías que devastaron aquellos donde antes se alimentaban. El saqueo a las sociedades matristas o igualitarias, no solo fue económico y político sino que, también, simbólico. Todos los marcadores culturales fueron refuncionalizados expropiando a las mujeres de su historia, cosmogonía, así como el poder y autonomía sobre sus cuerpos y decisiones.

Una reflexión al respecto pero ubicada en el territorio de Abya Yala² propuso Lorena Cabnal, quien cuestiona el patriarcado en los pueblos originarios y cuya constatación se ubica justamente en “la guerra entre los pueblos originarios, los cuales en disputa por diferentes problemáticas territoriales, ejercían supremacía de vencedores contra vencidos (...) Entonces la guerra, la violencia que genera, y la división de castas, los pueblos vencidos, y mucho más, tengo que verlos como elementos que evidencian ese poder sobre, lo cual viene de raíz eminentemente patriarcal ancestral, no vinculada al hecho histórico de colonización posterior” (2010: pág.15). De acuerdo con la autora, el patriarcado originario ancestral se refuncionalizó con el occidental de la colonización, en un hecho que ha sido definido por las feministas comunitarias bolivianas como entronque patriarcal, origen de diversas formas oprobiosas de explotación y opresión que se manifestó particularmente en los cuerpos de las mujeres, construyendo desde tiempos ancestrales condiciones de desventaja para ellas.

Silvia Federicci (2010) aborda el estudio de la violencia patriarcal, situándose en Europa, en el pasaje del modo de producción feudal al capitalismo (entre los siglos XIII y

2 Palabra en el idioma kuna de Panamá para nombrar al continente americano.

XVII), donde nuevamente se constató el terror operado sobre los cuerpos de las mujeres, con el fin, esta vez, de buscar nuevas fuentes de trabajo, nuevas formas de disciplinamiento y división de la fuerza de trabajo. Ellas, durante muchos años, habían acumulado poder social por medio de sus conocimientos ancestrales, el dominio de las propiedades de las plantas, la relación con sus cuerpos y el control de la fecundidad, todo lo cual les valió el apelativo de “brujas” y la concomitante condena a muerte en la hoguera.

Al respecto, plantea Federicci que esta caza de brujas fue instrumental para la construcción de un orden patriarcal capitalista, donde los cuerpos de las mujeres fueron puestos bajo la tutela del Estado; además, se construyeron cánones culturales que maximizaban las diferencias entre hombres y mujeres y las colocaba a ellas en un estatus inferior. Utilizando explicaciones basadas en las diferencias biológicas justificaron la subalternidad de las mujeres apelando a su “naturaleza poco razonable”, a su predisposición para la lujuria y, por lo tanto, a su incapacidad para tomar decisiones por sí mismas, mucho menos en cuestiones que afectan a las demás personas. Se constituyó de esa forma un nuevo modelo de feminidad: la de la esposa y mujer ideal, casta, pasiva, obediente, ahorrativa, silenciosa y ocupándose de las tareas propias de su género, las de cuidadora del hogar, el marido y los hijos.

De lo anterior se desprende que la violencia no es natural, inherente al ser humano, ni surgió por generación espontánea, sino que fue la principal estrategia que el patriarcado utilizó en distintos contextos históricos para expandirse. Es su hecho constitutivo. Victoria Sendón (2005) señala que

el patriarcado es un sistema global que dirige y llena de contenido lo político, lo económico, lo cultural y lo simbólico en general. Desde el amor hasta la guerra, todo está preñado por la relación de dominación amo-esclavo. El patriarcado no concibe relaciones que no sean de dominio (párr. 6).

Esa centralidad de la violencia y la muerte, para poder reproducirse, debe estar contenida en los actos cotidianos, de tal cuenta que anida en la subjetividad de quienes para seguir existiendo necesitan someter, dominar e incluso negar a aquellas personas que considera “cuerpos que no importan” como plantea Butler (2010, pág. 13).

En este modelo, la paz es simplemente la contracara de la guerra, es una paz objetivada, mercantilizada, hecha a imagen de quien domina, una paz que muere en las fronteras del sistema patriarcal, que se plantea como un momento de descanso, para reponer fuerzas, en el marco de la guerra permanente contra la vida.

La propuesta feminista no puede constreñirse a esas fronteras escuetas, porque hacerlo implica la refuncionalización de lógicas sistémicas, del Estado y sus opresiones. Por lo tanto, ha trazado una propuesta global con “alternativas creativas en el infinito espectro de lo posible, que no es el posibilismo estrecho de lo políticamente correcto” (Sendón, 2005: párr. 6). Se ha creado conocimiento y teoría, fuerza política y formas de vivir en el mundo, no para responder reactivamente al patriarcado, sino para desplegar la potencialidad creativa crítica y radical, que incluye una forma de vivir en el mundo que no necesite despojar a las

demás personas, dominarlas o negarlas para seguir existiendo. Que no parta de una posición victimizante sino creadora.

En ese marco, la construcción de la paz no es uno más de los “temas” que las feministas despliegan sino que el pacifismo está incluido en su seno.

Y valga una aclaración, el feminismo es pacifista, no porque deposite en las mujeres una esencia, no se trata de posiciones ontológicas binarias, sino por cuestiones políticas. Francesca Gargallo (2001) explica que

la radicalidad feminista implica una visión pacifista de la política. Más aún: todas las feministas son pacifistas aunque no todas las mujeres lo sean, porque el pacifismo es una posición activa y rebelde frente a la más patriarcal y conservadora de las actitudes sociales y políticas: la guerra (párr. 1).

Desde el feminismo al que nos adscribimos, le apostamos al pacifismo como premisa de lucha política, lo cual implica crear desde un pensamiento político autónomo, transitar a contrapelo de la historia, construir desde la radicalidad negándonos a la paz de los guerreros y construyendo una paz feminista.

Consideraciones metodológicas

El objetivo general que perseguimos con esta investigación fue interpretar los Acuerdos de Paz guatemaltecos de cara al contexto actual y futuro del país, en lo que se refiere específicamente a los compromisos vinculados con los derechos de las mujeres.

A su vez, nos trazamos como objetivos específicos revisar la visión de los Acuerdos de Paz sobre la participación de las mujeres en la política y el proceso de democratización; identificar y evaluar las instituciones y mecanismos creados por los Acuerdos de Paz para la participación de las mujeres en los últimos veinte años, incluyendo leyes y políticas, así como analizar cuánto de lo que se debate actualmente en el movimiento de mujeres y feminista está vinculado, o podría estarlo, con la resignificación de los contenidos de los Acuerdos de Paz.

Para lograr el cumplimiento de dichos objetivos, en primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva de la producción bibliográfica y documental sobre el tema. Posteriormente se realizaron entrevistas en profundidad orientadas a recoger las opiniones, percepciones y aportes de las mujeres que participan actualmente o hubieran participado del movimiento de mujeres y feminista en Guatemala y que hayan estado o aún lo estén vinculadas al proceso de la agenda de la paz.

Se aplicaron metodologías y técnicas cualitativas por ser las más recomendables para este fin ya que devuelven el protagonismo a las actoras en la medida que recuperan sus voces, experiencias e interpretaciones así como “(...) proporcionan profundidad a los datos, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas” (Hernández Sampieri, 2006: 21).

Por tanto, se propuso una muestra no probabilística de tipo discrecional, de acuerdo con los elementos que pudieran aportar al estudio en base al tiempo, el acceso a las fuentes y los recursos humanos y financieros. Las sujetas con quienes trabajamos este proceso fueron trece mujeres: nueve mestizas, tres mayas y una creole, algunas vinculadas al movimiento de mujeres y/o feministas; otras que han trabajado en las instituciones del Estado, incluidas quienes han sido funcionarias en puestos de toma de decisión y quienes han estado vinculadas a la lucha reivindicativa de los pueblos y las mujeres indígenas.

La técnica utilizada, como se explicó previamente, fue la entrevista cualitativa, se tomó en cuenta no solo el relato de las protagonistas, sino, además, cualquier otro tipo de información o documentación adicional que permitiera la reconstrucción del momento o período en que la persona entrevistada participó del proceso. La técnica permitió elaborar, además, una crítica y contextualización del relato que surgió del análisis del contenido realizado por quien investigó. Las entrevistas cualitativas,

proporcionan una lectura de lo social a través de la reconstrucción del lenguaje, en el cual los entrevistados expresan los pensamientos, los deseos y el mismo inconsciente; es, por tanto, una técnica invaluable para el conocimiento de los hechos sociales, para el análisis de los procesos de integración cultural y para el estudio de los sucesos presentes en la formación de identidades, concluye Vela Peón (En Tarres, 2008: pág. 68).

Las entrevistas fueron focalizadas, es decir, aquellas que combinan parte de las dimensiones asociadas con la profundidad y la libertad, un punto intermedio entre las de tipo abierta y las semiestructuradas (Vela en Tarres, 2008: pág. 77). Este tipo de entrevistas, de acuerdo con el autor citado, “se recomiendan cuando la persona entrevistada sea un sujeto quien se sabe que intervino en una situación particular, lo cual el entrevistador conoce de antemano y decide cómo aplicarla” (pág. 77). En este caso, se remitieron a aspectos específicos de la experiencia durante el proceso de creación y negociación de los contenidos de los Acuerdos y su posterior aplicación.

El instrumento respondió al formato de entrevista semiestructurada de acuerdo con tópicos amplios que se formularon a través de preguntas generadoras y abiertas de tipo general (para identificación de caso e hitos del proceso), complejas o estructurales (que permitieron el tratamiento de los distintos ejes temáticos con preguntas para ejemplificar, para establecer tipologías, definir contrastes), sensitivas, de simulación y/o expresión (para indagar percepciones, valoraciones, opiniones) y de cierre. Este tipo de entrevistas son flexibles donde la secuencia y el tipo de preguntas es abierto y libre, lo cual posibilita que sea la persona entrevistada quien decida parcialmente por donde llevar el diálogo (Vela en Tarres, 2008: pág. 71).

2. ETAPA INICIAL: CONSTRUIR UNA AGENDA AUTÓNOMA EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD CIVIL

“...es muy importante valorar la experiencia de la Asamblea de la Sociedad Civil y visibilizar la participación de las mujeres y de la sociedad civil porque ahí sí hubo mucha participación, no fueron solo las diez delegadas que acudían, fue la participación de muchas mujeres,... el proceso que vivimos con la creación de la ASC fue en la diversidad diversa pero entre todos los sectores y esa diversidad de gente, de colores y sabores se gestó el ejercicio político de construcción de consenso”. Rosa María Wantland.

Luego de los retrocesos que implicó la contrarrevolución en el país, las mujeres guatemaltecas volvieron a articular su participación política a mediados de la década de los ochenta, debido entre otras razones, a las oportunidades que significó el inicio del proceso democrático, la promulgación de una nueva Constitución y la convocatoria del gobierno a conformar el Gran Diálogo Nacional en 1989. En ese contexto, surgieron organizaciones como la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, CONAVIGUA (1988), la Organización de Mujeres Refugiadas “Mamá Maquín” desde el exilio y la Coordinadora de Asociaciones de Mujeres Guatemaltecas, COAMUGUA, en 1989, entre otras.

A inicios de la década del noventa se produjeron intensos debates y posiciones críticas en torno al cumplimiento de los quinientos años de la llegada de los españoles a este continente. Aquella coyuntura significó otro momento de intensificación de la participación de mujeres, lo que dio lugar al surgimiento de esfuerzos organizativos de mestizas, indígenas y garífunas e incluso mixtos en cuanto a su composición étnica, lo que provocó un aumento de su visibilidad en cuanto colectivo organizado con reivindicaciones propias.

De ese momento histórico, se destaca la creación del Consejo de Mujeres Mayas de Guatemala (CMMG) cuyo objetivo principal fue hacer visibles las demandas propias de las mujeres mayas, así como, fortalecer su organización; también se creó en 1992 el movimiento de resistencia indígena, negra y popular.

Este movimiento embrionario de mujeres (Santa Cruz, 2011), que aún no podía ser llamado como tal, significó la definición de su postura autonómica frente a los demás movimientos.

Los acontecimientos internacionales y regionales también impactaron de forma positiva. En junio de 1993, en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Viena, finalmente se estableció que los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, otorgándole a los derechos de las mujeres el estatus de humanos y consolidando la integralidad de su abordaje. Además, en 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, quedó contenida en la Declaración y Plataforma de Acción, la necesidad de crear mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, cuya principal función sería la de apoyar a los Estados en la incorporación de

la perspectiva de la igualdad de género en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno (Eje H).

Otro antecedente importante en términos de los avances regionales lo constituyó el Tratado de Integración Social Centroamericana, firmado por los Presidentes de Centro América en la XVI Reunión celebrada el 30 de marzo de 1995, en San Salvador. Dicho Tratado se produjo en el marco del Protocolo de Tegucigalpa, que creó el Sistema de la Integración Centroamericana, –SICA–. En San Salvador, los mandatarios se comprometieron a establecer un marco jurídico institucional en el área social. Este instrumento dio el espacio para comenzar a ampliar la posibilidad de abrir las Oficinas Nacionales de la Mujer en cada país, elevándolas al más alto nivel de decisión gubernamental.

Mientras tanto en el país, luego del golpe de Estado del presidente Jorge Serrano, en 1993, su huida y la toma de posesión por seis meses de Ramiro de León Carpio como presidente interino, este decidió dismantelar la Comisión Nacional de Reconciliación³ y crear la Comisión de la Paz –COPAZ– (Álvarez, 2004: pág. 68). En ese contexto, la sociedad civil se había conformado en una coalición amplia llamada Instancia Nacional de Consenso (INC), antesala de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) solicitada y aprobada por el Acuerdo Marco para la Reanudación de las Negociaciones, firmado en México en enero de 1994.

Dicha Asamblea

recibiría el mandato de debatir las materias de fondo abordadas en las negociaciones bilaterales y de formular posiciones de consenso (sobre una serie de temas) contenidos en el Acuerdo de México: i) fortalecimiento de la sociedad civil y función del ejército en una sociedad democrática; ii) identidad y derechos de los pueblos indígenas; iii) reforma constitucional y régimen electoral; iv) reasentamiento de las personas desplazadas por el conflicto; v) condiciones socioeconómicas y situación agraria (Álvarez, 2004: pág. 69).

Las mujeres comprendieron rápidamente que ese espacio sería un escenario apto para la articulación de sus propuestas, comenzaron a organizarse en primera instancia desde los sindicatos y las organizaciones de base y pasaron después a conformar el sector de mujeres.

Para lograrlo, le requirieron al presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil, monseñor Quezada Toruño, ser aceptadas como uno de los sectores habilitados para construir propuestas. De forma tal que, para ser validadas como sujetas políticas, debieron solicitar el permiso, romper el cerco e incursionar en un mundo que hasta ese momento se consideraba solo apto para los hombres, o donde solo ellos tomaban decisiones aun cuando

3 Organismo nombrado por el gobierno en 1987, para supervisar la aplicación del Acuerdo de Esquipulas II que apuntaba a pacificar la región centroamericana. Estaba conformada por dos delegados gubernamentales, dos representantes de los once partidos habilitados, dos ciudadanos ilustres y el obispo Rodolfo Quezada Toruño, que se convirtió en su presidente.

ellas participaban activamente; salieron del *oikos*⁴ e incursionaron en el ágora⁵. Utilizaron el espacio tanto para visibilizar la situación de opresión, discriminación y subordinación de la que eran objeto, como para hacer propuestas concretas de cara a solucionar esa situación. Lograron, también, fortalecer y consolidar el incipiente movimiento de mujeres que se estaba gestando desde hacía algunos años, y construir un discurso y prácticas autónomas en los espacios donde previamente participaban.

Las mujeres entrevistadas coinciden en cuanto a que esta etapa significó un encuentro entre las mujeres, un conocerse y reconocerse, para algunas un reencuentro, para otras un acercamiento a una realidad desconocida; en eso radicó también su riqueza, en la diversidad de historias, de experiencias, de formas de entender el mundo, y, sin embargo, eso no impidió el trabajo conjunto.

Hasta aquel momento, sus problemas específicos habían permanecido invisibilizados. La evaluación que realizó la Oficina Nacional de la Mujer respecto de esta instancia establece que

logra entonces ese sector que en los Acuerdos suscritos, se incluyan elementos que serán determinantes para que en un futuro cambien la condición y situación de las guatemaltecas y al mismo tiempo influye en la concienciación de su propio sector y la sensibilización de las partes que, de no ser así, no se hubieran percatado de la condición de opresión y discriminación de que hemos sido objeto las mujeres a través de la historia y dentro de la sociedad actual (1997: pág. 11).

A pesar de haber sido protagonistas relevantes en la reivindicación y construcción de la agenda de la paz, fueron muy pocas las que estuvieron presentes en las instancias donde se tomaron las decisiones o en las negociaciones de paz. Entre 1991 y 1996 solo siete mujeres fueron parte de la Mesa de Negociaciones: Teresa Bolaños, asesora del Conciliador entre 1991 y 1993; Luz Méndez, integrante del Equipo Político Diplomático de URNG entre 1991 y 1996; Arlena Cifuentes, asesora del Conciliador en 1992; Aracely Conde, asesora de la Comisión de Paz del gobierno en 1996; Raquel Zelaya, integrante de la Comisión de la Paz del gobierno en 1996; Rosa María Wantland, asesora de la delegación de URNG en 1996 y Judith Erazo, asesora de la delegación de URNG en 1996.

Por otra parte, el análisis de la narrativa de los compromisos permite entender que se plantearon metas generales más que una estrategia concreta con tiempos estipulados. En los 28 compromisos, priman verbos tales como “enfaticar, promover, fortalecer o fomentar” y solo en cuatro oportunidades se refieren a “crear” y otras cuatro a que el Estado debe “garantizar”.

Al respecto, Sandra Morán, quien fue parte del proceso de discusión desde 1994, evidenció esta dificultad “los Acuerdos de Paz tienen cosas concretas como la legislación del trabajo doméstico, la conformación del foro de la mujer; pero la mayor parte de las cosas es

4 De acuerdo con María Dolores Mirón Pérez, *oikos* “es una palabra sin equivalente en castellano, y que ha sido normalmente traducida como ‘casa’, ‘hacienda’ o ‘familia’... también puede designar sólo al espacio físico de la casa en una ocasión; en otra, a las propiedades; y en otras, a la familia. Éstos (casa, propiedades y familia) son, por otro lado, los componentes del *oikos*” (2004: pág.62).

5 Plazas públicas en la antigua Grecia donde los ciudadanos griegos discutían y tomaban decisiones sobre lo público.

declarativa, tal como: ‘se reconoce el aporte a la economía o su participación’, es decir son de reconocimiento, por lo tanto el reto era cómo cumplirlos”. Rosa María Wantland, quien también fue parte de este periodo inicial, explicó que “las mujeres habían estado planteando las demandas en cada uno de los acuerdos, entonces, a la hora de ir estructurando el acuerdo cronograma, la lógica fue estructurarlo de acuerdo con condiciones que hicieran viable el proceso de implementación”. La correlación de fuerzas de ellas como movimiento aún era incipiente y la forma como se trabajó en la mesa técnica, dificultó la posibilidad de ser más precisas a la hora de enunciar los contenidos.

Por otro lado, en la narrativa, hay evidencia de sexismo lingüístico ya que fueron redactados desde el enfoque androcéntrico; sin embargo, en aquel momento no estaban dadas las condiciones para debatir en torno al lenguaje.

Otra cuestión sobre la que hay que llamar la atención fue la forma como la violencia contra las mujeres quedó fuera de la agenda (excepto el tema de acoso sexual que sí se incorporó al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas). La ceguera para reconocer esta violencia pudo deberse, como dice Catalina Soberanis, a que “en el contexto del conflicto armado interno, no se visibilizó precisamente a las mujeres como víctimas de violaciones específicas a sus derechos humanos”. Sin embargo, otras opiniones dan cuenta de la ausencia de correlación de fuerzas suficiente; las mujeres que participaron en el sector de mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil dejaron evidencia en diversos documentos del debate y sus propuestas sobre este tema. Sin embargo, no se consideró un eje prioritario. Como dice Catharine Mac Kinnon (s/f), los mismos problemas que en una guerra afectan a los hombres, cuando afectan a las mujeres no se ven, “cuando las mujeres son violadas como los hombres, quienes son como ellas en los demás aspectos, cuando los brazos y las piernas de las mujeres sangran al ser cortados... ello no se registra en la historia de las atrocidades contra los derechos humanos de las mujeres” (pág. 88), evidenciando así cómo se ha naturalizado la invisibilización de los problemas que afectan particularmente a las mujeres. De tal cuenta que, aunque fue colocado como uno de los puntos importantes para debatir e incorporar a la agenda, quienes tomaron la decisión de los temas a incluir, no lo permitieron.

De tal cuenta, que los contenidos de los AdP referidos a mujeres deben comprenderse desde el contexto en que lograron negociarse, o sea, como el resultado de una determinada correlación de fuerzas y de un contexto particular donde no se había conformado aún el movimiento de mujeres, sino más bien, de un conjunto de mujeres de distintos sectores que comenzaron en ese contexto a elaborar propuestas para sí mismas y para la sociedad.

En este escenario se abrió la posibilidad para colocar en el discurso y la agenda política determinadas situaciones y demandas como la necesidad de ampliar el alcance de los derechos humanos, así como la puesta en evidencia de las condiciones estructurales que habían posibilitado la discriminación de las mujeres. Pero dejó muy claramente marcadas las fronteras. Se permitió avanzar hasta el punto donde las mujeres comenzaron a cuestionar los cimientos sólidos de la cultura patriarcal, por eso la violencia contra las mujeres no pudo

ser incorporada, como tampoco la posibilidad de decidir sobre sus cuerpos ni el valor de su trabajo, a pesar de que sí fueron demandas planteadas a la Asamblea de la Sociedad Civil.

La agenda de las mujeres era más amplia y diversa que lo que quedó contenido en los Acuerdos; ellas se habían propuesto otros temas que luego no encontraron eco en la agenda, tales como: resarcir y atender la violencia y la represión que vivieron las mujeres durante el enfrentamiento armado; asumir como delito de lesa humanidad la violación a mujeres que se dio durante el enfrentamiento armado; reconocer el derecho de las mujeres indígenas a decidir sobre la natalidad; crear programas de atención física y mental para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, acoso y violación sexual; que en los programas de salud integral se incluya el concepto de una reproducción voluntaria, responsable y compartida; que las mujeres gocen del acceso pleno a la expresión artística; que la reforma educativa incluya a todos los niveles, la educación sexual; impulsar campañas educativas de sensibilización hacia la sociedad respecto de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos; que se cree legislación específica sobre la acción y funcionamiento de las empresas maquiladoras (que incluya horario de trabajo, pago en efectivo, de horas extras, salarios justos sin discriminación, entre otros); reconocer legalmente el valor del trabajo doméstico; reformar los prerrequisitos actuales para ser beneficiario (a) de los programas del INTA a fin de que se reconozcan la jefatura del hogar de las mujeres y su condición de trabajadoras agrícolas y reformar las normas jurídicas relativas a la herencia, eliminando los vacíos que permiten la aplicación discrecional de la ley (Sector de Mujeres, 1997: pp. 68- 71).

3. EL IMPULSO Y AGOTAMIENTO DE LA AGENDA DE LA PAZ

“Aprendimos la lección. No necesariamente todo lo que quede escrito, como grandes ideales, se va a concretar. Una cosa es lo planteado en grandes objetivos posibles y otra cosa es ponerlos a funcionar, y ahí sí hizo falta. No pudimos dejar plasmadas las formas como íbamos a concretar eso que se quería lograr. Esos grandes objetivos que nos planteamos deben ahora traducirse a planes gubernamentales” Lily Caravantes.

Los siguientes diez años fueron de arduo trabajo para consolidar el proceso. Las mujeres organizadas fueron parte de numerosas iniciativas para construir la institucionalidad que comenzaría a resolver las demandas. Todo este periodo coincidió, a su vez, con un alto grado de “institucionalización” de las organizaciones, lo cual ha sido analizado en dos vías. Por un lado, algunas autoras consideran que se perdió beligerancia y se cayó en un proceso de “oenegización del movimiento” (Yagenova, 2009/2010), pero, por el otro, se pone en evidencia que se lograron estandarizar ciertos procedimientos tales como “establecimiento de sistemas administrativos y contables... la creación de indicadores de impacto y la elaboración de marcos lógicos para la ejecución de los proyectos...” Aguilar (2001), citada por Monzón (2005: pág. 7).

Santa Cruz (2011: pág.27) argumenta citando a Monzón que durante este período, el movimiento amplio de mujeres se fue dispersando y fragmentando y se manifestaron diversas tensiones, tales como

la existente entre las personas y expresiones que se identifican como feministas en relación a quienes no lo hacen en el movimiento; la que ocurre de cara a las diversidades étnicas, de opción sexual, de edad, entre otras, en el marco de su reconocimiento y la incorporación de sus reivindicaciones en la agenda. Otra tensión es la que se da en relación con el movimiento popular en términos de legitimar el espacio y la autonomía propia, de la falta de reconocimiento de la especificidad de género y los criterios respecto del sujeto político transformador.

Más allá del proceso endógeno del movimiento, hubo razones políticas que complejizaron el escenario y provocaron serias barreras para la implementación integral de los contenidos. Varias de las mujeres consultadas coincidieron en señalar la falta de voluntad política del gobierno firmante para impulsar los cambios que se acordaron, sobre todo, aquellos vinculados con la agenda social. Sandra Morán argumentó que

el proyecto del gobierno de Arzú no era el cumplimiento de los acuerdos sino la privatización de todo para hacer una apertura a la competitividad y a los negocios. Hubo una contradicción desde el principio, es decir, el gobierno sí necesitaba acuerdos de paz porque lo que hacía falta era un territorio pacificado para impulsar los negocios, pero, desde el origen no necesariamente se cumplieron, o sea, los acuerdos de paz no resultaron ser la agenda del país como lo tenían que ser, porque el mismo gobierno firmante no los tenía en agenda, y ni la sociedad civil ni la comisión de acompañamiento tuvieron la suficiente capacidad de presionar a los gobiernos, porque finalmente quienes tomaban las decisiones, eran ellos (Morán, 2016).

La imposición del modelo, con campañas mediáticas que no contribuyeron a informar a la ciudadanía, se vio respaldada cuando la ciudadanía rechazó el paquete de reformas constitucionales en 1999.

A pesar de la conjunción de factores internos con ese contexto político adverso, en los primeros diez años desde la firma de los Acuerdos se desarrollaron procesos de incidencia, cabildeo, mesas de diálogo, denuncia, y se impulsaron procesos conjuntos en todo el país.

En términos de legislación e institucionalidad, los primeros diez años de implementación fueron los de mayor avance. De 1996 a 2006 fueron creadas numerosas leyes, políticas, programas, secretarías y unidades⁶. Finalizando el primer decenio, algunas organizaciones del movimiento de mujeres realizaron un balance de lo alcanzado y concluyeron que a pesar de los avances en términos normativos e institucionales, la situación de las mujeres seguía evidenciando serias discriminaciones y no se habían resuelto los problemas estructurales como se pretendía. De lo cual se desprendió una posición crítica frente a sus objetivos estratégicos, la relación con el Estado, así como con las propias mujeres. María Dolores Marroquín, quien participó en el sector de mujeres desde su conformación, estableció al respecto que

6 Ver anexo 2 detalle de leyes, normativa e institucionalidad creada.

hasta ese momento habíamos trabajado en la lógica de que era el Estado que tenía que resolver las problemáticas, pero no teníamos un proyecto político y cuando comenzamos a analizar que no estaba cambiando en nada la vida de las mujeres, fuimos a buscar por dónde, para dónde y lo que teníamos que hacer. Y decidimos dar un giro en nuestras acciones (Marroquín, 2016).

De esa cuenta, en 2006 con un Estado que a esa altura ya había fortalecido su proyecto neoliberal, reduciendo al mínimo la inversión social, a lo cual se sumó que las organizaciones del movimiento de mujeres –que hasta ese momento habían sido el motor impulsor de muchos de los contenidos de los Acuerdos– menguaron la incidencia directa o la presión a las instituciones, dio como resultado la ralentización de la agenda de la paz. De acuerdo con la investigación de la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas –UNAMG–, esto se debió, entre otras cuestiones, a que “la elite económica que en la práctica rige el destino del país, ha bloqueado sistemáticamente la implementación de los acuerdos” (2004: pág. 5).

El segundo decenio, entre 2007 y 2016, constituyó un largo período de agotamiento o conclusión del tiempo de la paz (Yagenova, 2010) donde, a pesar de haberse recalendarizado el Acuerdo sobre Cronograma para la implementación de los AdP (la primera corresponde al periodo 2000–2004 y la segunda al 2008–2012) el cumplimiento siguió siendo parcial.

De hecho, durante los últimos años, muchos de los logros obtenidos en el marco de la agenda de las mujeres comenzaron a debilitarse llegando incluso a operarse un proceso de desinstitucionalización. Particularmente durante el gobierno del Partido Patriota (2012-2015) se produjeron varios hechos de irrespeto a la institucionalidad creada, por ejemplo, en la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), en febrero de 2012 el presidente de la República promulgó el Acuerdo Gubernativo 34-2012, mediante el cual reformó y derogó artículos de los Acuerdos Gubernativos 200-2000 y 130-2001 estableciendo que a partir de esa fecha sería el Presidente de la República quien nombraría directamente a la Secretaría Presidencial de la Mujer, cuestión que violentó el proceso que se sostenía hasta ese momento, donde las redes de organizaciones de mujeres presentaban un listado de candidatas, de las cuales el Presidente seleccionaba una.

Otro de los procesos de nombramiento que fue denunciado por las organizaciones, se refirió a la decisión presidencial de colocar a Gloria Laynes para dirigir la Defensoría de la Mujer Indígena en el 2013. La Agenda Política Mujeres en la Diversidad denunció que el gobierno irrespetó la institucionalidad de las mujeres al no haber incorporado los aportes de las organizaciones de mujeres en dicha decisión. En el Artículo 10 del Acuerdo Gubernativo 525-99 que regula el nombramiento de la Defensora de la Mujer Indígena se establece lo siguiente:

será nombrada por el Presidente de la República de una terna que resulte de la propuesta consensuada entre la Junta Coordinadora y el Consejo Consultivo, previa convocatoria pública que estas realicen a todas las organizaciones nacionales y regionales de mujeres indígenas con personería jurídica. La Defensora de la Mujer Indígena ejercerá el cargo por un plazo de cuatro años, sin posibilidad de reelección.

Desde 2012 y viendo que el plazo de nombramiento había vencido respecto a este mismo proceso, la Organización Política de Mujeres Mayas había manifestado su preocupación debido a la demora y le había exigido al gobierno que siguiera el procedimiento, cuestión que no se cumplió. Esos hechos pusieron en evidencia que todos los esfuerzos que se han llevado adelante pueden ser desarticulados rápidamente si un gobierno determinado así lo considera.

Por todo lo descrito previamente, de los contenidos específicos para mujeres en los Acuerdos de Paz, tres permanecen incumplidos y los restantes con cumplimiento parcial⁷.

4. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES, EN CIFRAS

“La erradicación del racismo, de la violencia que sufren las mujeres indígenas, de toda la situación de violencia cultural, la violencia física, la violencia emocional, la violencia espiritual, la violencia doméstica que existe contra las mujeres y tantas instituciones que no han podido resolverlo” Rosalina Tuyuc.

En 1996, las mujeres constituían el 52.7% de la población del país, de 10 238 000 habitantes, 5 395 596 eran mujeres según los datos del Banco Mundial; en 2015, de acuerdo a las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, la población total fue de 16 342 897 de quienes 51.2 % son mujeres. Si se analiza la brecha global de género que calcula la magnitud y profundidad de las disparidades de género y ayuda a entender cómo se distribuyen los recursos y oportunidades entre unos y otras, Guatemala se ubicó en 2016 en la posición 105 (índice 0,6662), de los 142 del *ranking*⁸, debido a la desigualdad en los ámbitos educativo, económico, de salud y empoderamiento político de las mujeres. Es el último país de la región latinoamericana y del Caribe.

A pesar de la persistencia de la brecha, las estadísticas nacionales permiten reconocer algunos avances en la oportunidad de acceder a educación. La inequidad por género en la matriculación de preprimaria hasta diversificado se ha reducido en los últimos veinte años. Las niñas, las adolescentes y las jóvenes lograron mejorar su relación de paridad entre sexos en la preprimaria bilingüe, la primaria y el ciclo básico, acortando las distancias. Según datos del último año disponible, la paridad en el nivel nacional se observa en el ciclo diversificado y la preprimaria (párvulos y preprimaria bilingüe), pero la disparidad desfavorable a las mujeres todavía está presente en la primaria y el ciclo básico (Mineduc, 2014: pág. 102). En secundaria, las niñas tienen un logro académico menor que los niños tanto en lectura como en matemáticas. Con respecto a las mujeres adultas es válido mencionar que aumentó el índice de alfabetismo, del 65.46% en 2000 a 84.59% en 2013, quedando casi equiparado al de los hombres adultos que se ubica en 84.65% (Mineduc, 2014: pág. 89).

En cuanto al ámbito económico, hay rezagos históricos que no se han terminado de saldar. El Informe Nacional de Desarrollo Humano –INDH– 2015/2016 evidenció que

⁷ Ver Anexo 3: Avance de los contenidos referidos a mujeres de los Acuerdos de Paz.

⁸ En el Anexo 4.1 se presentan los datos del índice en los últimos diez años.

únicamente el 20% de las mujeres es considerada “jefe de hogar” y estas se consideran como tales cuando no hay hombre que reportar como jefe. Las mujeres se emplean de manera más precaria debido a que sus ocupaciones usualmente son consideradas como “ayuda”, y por lo mismo sus responsabilidades como amas de casa no disminuyen. En 2011 las mujeres cónyuges trabajaban cuatro veces más que los hombres en las labores domésticas, sin importar si tenían otra ocupación remunerada (INDH, 2015/16, pág. 22).

Sus salarios siguen siendo menores a los de los hombres, de hecho han sido siempre la mayoría de quienes se ocupan por debajo del salario mínimo (53,4% en 2006 según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –Encovi–). Por otra parte, persiste la brecha de participación en el mercado laboral respecto de los hombres, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI– (2014) la tasa de participación de las mujeres en la PEA es menor que la de los hombres. La mayor diferencia se observa en el ámbito rural nacional (90.1 para los hombres y 32.9 para las mujeres) mientras que en el ámbito urbano metropolitano la brecha es menor (79.7 a 52.5). La Encovi 2014 reveló datos similares. La proporción de mujeres con acceso al empleo remunerado en el sector no agrícola para 2014 fue de 43.5%, siempre menor que el acceso de los hombres. De la misma forma, de todas las mujeres que trabajan, 65% lo hacen en el mercado informal, mientras que en el caso de los hombres este porcentaje baja a 51.6, y de las personas sin ingresos propios 51% son mujeres (Cepal, s/f). O sea, de manera contundente, las mujeres tienen menor acceso al mercado laboral, son quienes más puestos ocupan en el trabajo informal y, además, sus salarios siguen siendo menores a los de los hombres.

Revisando los datos de acceso a la tierra, cuestión no menor en la vida de las mujeres, no solo como un bien para la reproducción de la vida y también como un bien simbólico fundamental completamente imbricado con la noción de territorio, sino también, por la vinculación que tiene la titulación con el empoderamiento y el acceso a otros derechos, como lo deja claro Patricia Castillo (2015), en su investigación al respecto. La autora puntualiza que Guatemala es el país de América Latina con el nivel más bajo de títulos de tierras agrícolas en manos de mujeres, 7.8% según el Censo Agrícola de 2003. Si bien es cierto que la mercantilización de la tierra tiene efectos negativos si se analiza desde la perspectiva de las mujeres, porque enfatiza la lógica liberal al entenderla como un activo en el mercado financiero, esta fue la forma que el Estado impulsó para resolver la situación

para lo cual se activan todos los mecanismos que garantizan la certeza jurídica de la propiedad privada, actuando el Estado como facilitador de los mecanismos financieros e institucionales para que las y los campesinos sin tierra que tengan el potencial de convertirse en productores excedentarios y competitivos, puedan comprarla (Castillo, 2015: pág.113).

Ese es justamente el problema, quiénes pueden comprarla y qué tierras están aún disponibles para ser compradas.

Los programas de acceso a la tierra han terminado siendo excluyentes para las mujeres, los porcentajes de participación de ellas han sido muy bajos (8% en el Instituto Nacional

de Transformación Agraria, 1% en Fundacen y 10,76% en Fontierras). Este problema no se resolvió con las acciones afirmativas que se contemplaron en la Ley de Fondo de Tierras como el hecho de elegir a hombres y mujeres en condiciones de igualdad como beneficiarios, o a mujeres solteras. Sin embargo, esas acciones no han sido cumplidas a cabalidad, ya que de 1998 a 2014 se otorgaron créditos para la compra de fincas a 18 438 hombres y 2225 mujeres. Lo mismo ha sucedido con el Programa de regularización y adjudicación de tierras que ha atendido a 4712 mujeres y 14 207 hombres, lo cual evidencia la forma como se reprodujeron los mecanismos de exclusión. Y no solo, porque con la titulación se crearon las certezas jurídicas necesarias para que grupos de corte agroempresarial sigan acumulando tierras.

En cuanto a la salud de las mujeres, las condiciones de vida en pobreza y extrema pobreza que provocan desnutrición crónica y aguda, así como partos con pocos intervalos intergestacionales y la baja calidad de los servicios públicos de atención, provocan que para la mayoría de ellas el estado de bienestar físico y emocional sea aún un reto a alcanzar. A pesar de que el concepto de salud implica la integralidad del cuerpo y condiciones de vida de las mujeres, el discurso médico dominante sigue tratando a las mujeres como “úteros sociales”⁹ y concomitantemente concentra su atención en los problemas vinculados a la maternidad y salud reproductiva. También hace falta profundizar en enfoques respetuosos a las formas de entender el mundo de las comunidades indígenas. Si bien es cierto que desde 2009 existe la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en el Ministerio de Salud, con el objetivo de enlazar el sector institucional y las poblaciones indígenas y que desde 2010 dicho ministerio firmó un Convenio con la Seprem para implementar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, por medio de la cual dicho ministerio debe crear programas y proyectos con equidad para mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas, aún hace falta que dicha institucionalidad se traduzca en resultados más concretos.

Otra cuestión a valorar es que la Ley de Maternidad Saludable aprobada en 2010, abrió el camino para el reconocimiento del trabajo de las comadronas, quienes desde 2015 cuentan con la Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala 2015-2025 que regula su rol, funciones y relacionamiento con el ministerio. Con esta medida se esperaba que mejore la relación del sistema de salud con las comadronas, que se legitime su labor y se concluya con su invisibilización o subrepresentación en el sistema de salud¹⁰. Sin embargo, la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud –Asecsa– en una investigación que realizó justamente en el marco de construcción de la antedicha política enfatizó que la lógica que prima en la ley de 2010

9 Sigue presente el *dictum* de Tomás de Aquino “Tota mulier in utero” que “resume el pensamiento y el deseo de toda una tradición filosófica, religiosa, médica y psiquiátrica cuyos tintes misóginos, perduran hasta nuestros días, de una u otra manera. Es la expresión sintética, a modo de refrán, de que una mujer se resuelve en un cuerpo para la reproducción y antes, para el sexo, ya que toda ella es carne. Y por eso, para (...) la medicina, la cura se va a centrar en su aparato reproductor y para la psiquiatría, su patología más frecuente será la ‘histeria’ o enfermedad del útero” (Molina Petit, 2015: pág.71).

10 De acuerdo con Asecsa hasta 2014 en Guatemala se identifican no menos de 60,000 comadronas según el Foro Ciudadano por la Salud, pero para el Ministerio de Salud el registro solo alcanza a 22,500 en el país.

demuestra la intención de un Estado colonizador que busca asimilar, integrar y paulatinamente aniquilar las prácticas ancestrales de las comadronas en vez de valorizarlas y dignificarlas. El sistema médico occidental hegemónico y dominante deja clara su intención de que la comadrona “transite” de un mundo a otro a través de un programa y certificarlas (...) la comadrona ejerce una misión y no un trabajo, menos se le puede ubicar como una simple proveedora, vocabulario común en la salud pública. Es totalmente discriminatorio señalar que no es calificada ni competente y por lo tanto hay que certificarla bajo la lógica del sistema oficial occidental. Las comadronas son profesionales y competentes en lógica de su cosmovisión y del sistema de salud indígena y ancestral de los pueblos (Asecsa, 2014: pág.10).

Esta afirmación cobra mayor relevancia cuando se entrelaza con el amparo que las comadronas debieron presentar en septiembre de 2016 ante la Corte de Constitucionalidad (CC), por la falta de reconocimiento del sistema hacia su labor. De acuerdo con lo consignado en dicho amparo, se busca que el ministerio reconozca, respete y proteja sus derechos y que cesen las agresiones del personal médico hacia ellas en hospitales y centros de salud.

En ese contexto, Guatemala aún conserva una de las más altas tasas de muerte materna en la región (de 153 por cada 100.000 nacidos vivos en 2000 a 110 en 2015) por causas que pueden evitarse o prevenirse. La posibilidad de acceder a salud preventiva es baja aún, solo 33.8% de las mujeres en edad reproductiva ha acudido a algún centro asistencial a realizarse un Papanicolaou y el porcentaje se reduce a 4.2% cuando se trata de mamografías (Encovi, 2014: pp. 158-9).

Un dato alentador lo constituye el hecho que la fecundidad ha ido descendiendo drásticamente en los últimos años, desde 1950 la tasa global de fecundidad (TGF) era de 7.1 hijos por mujer, para el quinquenio 1995-2000 la TGF fue estimada en 5.4 hijos por mujer y en el siguiente quinquenio 1995-2000 el nivel de la fecundidad se mantuvo en 5.1 hijos por mujer, el cual aún era elevado. La Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi, 2014) estimó en 3.1 la tasa en 2014, lo cual pone en evidencia el empoderamiento de los cuerpos de las mujeres, fruto del acceso a educación y a espacios de debate en torno a poder decidir sobre sí mismas.

Con respecto a la seguridad y el derecho a la vida, ha sido uno de los más vulnerados. Según el Observatorio del Grupo Guatemalteco de Mujeres¹¹ con base en información del Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses –Inacif–, desde el 2000 (en el cual se empieza a contar con cifras desagregadas por sexo) hasta el 2015, han sido asesinadas más de 9500 mujeres. El INDH 2015/2016 determinó que en el país, cuatro de cada diez mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia por parte de sus parejas o exparejas. A pesar de que ya se cuenta en Guatemala con la Ley contra el delito específico de Femicidio, los estudios preliminares sobre su alcance dan cuenta aún de altos niveles de impunidad en los crímenes contra las mujeres.

11 Ver Anexo 4.2 para datos desagregados por año.

La violencia sexual, invisibilizada durante mucho tiempo pero puesta en agenda por la presión de organizaciones feministas y de mujeres, se ha incrementado en los últimos años. La ejercida contra niñas y adolescentes también ha tenido un repunte severo. De acuerdo con los datos del Inacif, los delitos sexuales cometidos contra ellas han ido en aumento desde 2008, año donde se registraron 2522 casos atendidos, a 7423 en 2015¹². Fruto de esa violencia, el Observatorio de Salud Reproductiva de Guatemala, de 2011 a 2015 dio cuenta de un aumento de 89% de partos en niñas y adolescentes de entre 10 y 14 años, según la cantidad de casos atendidos por el Ministerio de Salud. Solo de enero a julio de 2016, se produjeron 1103 partos de niñas y adolescentes. La mayor cantidad de casos de embarazos comprendidos en estas edades, se produce en quienes tienen escaso o nulo acceso a educación y en los dos quintiles económicos más bajos (Ensmi 2008-2009/ 2014-2015). Según datos de la Encovi, el perfil es mayormente rural (70.6% en 2000, 74.1% en 2006 y 80.1% en 2011).

El *continuum* de la violencia contra las mujeres, sumado a la incapacidad o falta de voluntad política del gobierno para garantizar su seguridad y su vida redonda en mayor vulnerabilidad para ellas.

En muchos contextos de Estados frágiles, las mayores preocupaciones de las mujeres sobre cuestiones domésticas y personales (como el derecho de la familia, las herencias o el acceso a la tierra) son delegadas a instituciones tradicionales discriminatorias o actores no estatales, lo que impide a las mujeres reclamar la rendición de cuentas al Estado en relación a sus derechos en esas áreas. Todos esos factores implican que las mujeres se enfrentan a barreras específicas a la hora de reclamar sus derechos, participar en la gobernanza y demandar la rendición de cuentas estatal –a la hora de actuar como ciudadanos de pleno derecho– y que las medidas para reconstruir o reformar el Estado las afectarán de manera distinta (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior –Fride– y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –Asís–, 2009, pág. 2).

Relacionado con lo planteado previamente, a la hora de revisar la participación política, de acuerdo con los datos del Tribunal Supremo Electoral en las elecciones de 2007, 16 partidos políticos inscribieron 3762 mujeres a diversos cargos de elección popular, fueron electas diecinueve de ellas para ocupar cargos en el Congreso de la República (12.02%). En 2011 las mujeres fueron mayoría en el padrón electoral, alcanzando el 51% del mismo, pero solo consiguieron 21 de las 158 curules manteniendo el porcentaje en ese Organismo por debajo del promedio regional (13.29%). En las elecciones de 2015 las mujeres representaron el 53.92% del padrón electoral (Tribunal Supremo Electoral) y hubo 24 mujeres electas para una curul en el Congreso de la República, aumentando el promedio de participación en ese organismo a 15.18%¹³.

12 Ver Anexo 4.3 para datos desagregados por año.

13 Ver Anexo 4.4.

Mientras que, en el ámbito de participación local, la elección de alcaldesas no ha superado el escaso 4% desde 1995¹⁴.

Este panorama es incongruente, por un lado, con el incremento de mujeres en el padrón electoral que puede relacionarse fácilmente con el empoderamiento que han vivido en los últimos años, y por el otro, con la falta de voluntad política de los congresistas quienes volvieron a rechazar una propuesta para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, específicamente en su Art. 212, a pesar de los esfuerzos promovidos desde las instituciones y, sobre todo, desde las organizaciones feministas y de mujeres. El último intento, la iniciativa 4088 que pretendía reformar el antedicho artículo, planteando la alternabilidad en los cargos de elección popular, es decir, que en los listados el orden de postulación debería alternarse entre la mujer y el hombre, recibió un severo revés en el Congreso de la República.

De esa cuenta, en estos años se ha producido un patrón reiterado de discriminación de las mujeres producto de la forma como se han estructurado las relaciones de poder que limitan su participación, manifestándose de forma más aguda con las mujeres indígenas, xincas, garífunas y creole, y conlleva implícito un cuestionamiento sobre la medida en que estos canales institucionales han sido formas reales de participación para las mujeres.

Es menester, sin embargo, dar cuenta de las otras formas de participación política de las mujeres que, si bien no se encauzan por los canales institucionales, sí tienen un impacto en las agendas locales, comunitarias y en el país. Fruto de las brechas abiertas por el Foro Nacional de la Mujer (1997) y de las oportunidades que en principio abrieron la ley de Descentralización del Estado (2002), la ley reformada de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002), y el nuevo Código Municipal (2002) comenzó a producirse un incremento paulatino de su participación en el ámbito de decisiones políticas, sobre todo las mujeres indígenas que históricamente habían sido excluidas de estos ámbitos. Para el 2000, la Encovi logró determinar que 30.10% de las mujeres mayores de 18 años participaban en alguna organización, mientras que la Datafem, una base de datos no exhaustiva pero que reunía información sobre organizaciones de mujeres, cuya información fue citada en Santa Cruz (2011: pág. 26), reveló que a inicios de los 2000 predominaban las organizaciones de primer nivel (ONG y asociaciones) surgidas particularmente en el período 1986-1999, de las cuales 40% estaban registradas como indígenas/mayas, 40% como organizaciones mestizas y las restantes eran mixtas y/o garífunas.

Esa participación pudo llevarse adelante porque paralelamente se promovió el empoderamiento por la vía del conocimiento. Muchas organizaciones de la sociedad civil se dieron a la tarea de impartir procesos formativos desde los cuales se impulsó la ciudadanía de las mujeres.

Este hecho generó la posibilidad de construir agendas en alianza entre mujeres mestizas e indígenas, dando lugar a lo que García (2007: pág. 7) define como la conformación de identidades políticas colectivas donde “tanto las organizaciones de mujeres como las de

14 Ver Anexo 4.5.

pueblos indígenas llegaron a perfilar, a través de determinadas estructuras, nuevas formas de relación política con el Estado”.

Vale hacer, en este sentido, una aclaración: la relación entre las mujeres indígenas y mestizas/blancas, se produjo como establece García citando a Monzón

a partir de tensiones entre la unidad y la autonomía; entre lo común y la diferencia (...) buena parte de las tensiones se genera al interior del movimiento de mujeres, como resultado de las desigualdades de clase y las diferencias étnicas y culturales que se continúan inferiorizando (2004: pág. 23).

La posición frente al feminismo también ha servido como un foco de tensión. Al respecto García, retomando a María Jacinta Xon (2004), explicó que

mientras algunas mujeres indígenas toman distancia de él como parte de una crítica abierta por el carácter de clase y etnocéntrico que en principio le diera origen, o por el temor a ser descalificadas, otras se identifican plenamente con él, como un pensamiento que ha contribuido tanto a su propia construcción como mujeres, como a la toma de conciencia sobre las formas particulares en que el poder patriarcal se manifiesta en sus propias culturas (pág. 24).

A pesar de las tensiones mencionadas, la posibilidad de participar y organizarse significó para muchas la oportunidad de trascender su rol histórico de “cuidadoras” y transformarse en referentes en los ámbitos comunitarios y departamentales. Además, han seguido contribuyendo a hacer visible la necesidad de hacer transformaciones radicales desde el respeto a sus particulares visiones de mundo, es decir, que no se han quedado solamente en sus demandas particulares como mujeres sino que han hecho protestas para demandar respuestas frente a una serie de problemas que les afectan junto con el colectivo al cual pertenecen, por ejemplo, el rechazo a la explotación de sus territorios por parte de empresas de explotación minera, la soberanía alimentaria, la defensa del agua, entre otros.

Aunque en la siguiente medición, producida en 2006 la Encovi reveló que el porcentaje de mujeres mayores de 18 años que participaba en alguna organización había descendido a 24.80%, no está en las posibilidades de esta investigación indagar si este dato obedece a cambios en la forma de medición o metodología de recolección de información o si efectivamente hubo un descenso paulatino de la participación de mujeres en organizaciones sociales, sin embargo, no deja de ser relevante que casi la cuarta parte de mujeres del país continuarán organizadas o vinculadas a alguna organización social aun cuando los Acuerdos ya comenzaban a nombrarse y reivindicarse cada vez menos en las agendas y discursos políticos. Los datos de la Encovi (2000, 2006 y 2014) permitieron conocer, además, que la mayor incidencia de participación se produjo en organizaciones religiosas, sin embargo, cerca de 15% lo hizo en organizaciones de mujeres, cooperativas, organizaciones prodefensa de la tierra, comités de vecinos, Cocode, entre otros. Resultando, este, un dato no menor¹⁵.

15 Ver Anexo 4.9 para obtener la información desagregada por tipo de organización.

De tal cuenta, el discurso y la acción política se renovaron con la firma de los Acuerdos, abriendo espacios y expresiones de distinta índole para la participación de las mujeres; aunque no siempre permitió el impulso de agendas propias o la implementación de proyectos en beneficio de ellas, sí implicó un fortalecimiento de su participación política y social. Como señaló en entrevista Joanna Weatherborn, mujer creole,

aun cuando en términos de visibilidad, los Acuerdos no alcanzaron a reflejar toda la diversidad étnica y cultural de la población guatemalteca, marcó un antes y un después en términos de nombramiento y representación. Particularmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, es de relevancia para quienes tenemos y reivindicamos adscripciones étnicas, pero no es suficiente, pues esa diversidad étnica y cultural no se transversalizó o integró plenamente en los otros Acuerdos (Weatherborn, 2016).

Se transitó desde el momento de la invisibilización, cuando los problemas de las mujeres no formaban parte del discurso ni la práctica política, no se contaba con estadísticas desagregadas, ni se reconocía la condición de opresión de las mujeres, a un momento actual donde las mujeres inciden en la agenda, son beligerantes y proponen alternativas frente al sistema patriarcal para resolver sus demandas específicas.

Se superó la marginalidad a la que el Conflicto Armado Interno había orillado a las mujeres, donde muy pocas tenían la posibilidad de organizarse, a un movimiento de mujeres plural, diverso con base social en todo el país, con liderazgos locales legitimados, capacidad de movilización a nivel local y regional, capacidad de incidencia en las agendas locales y que han conformado redes de redes con representación en todo el país.

En cuanto el movimiento feminista, la participación en el contexto de creación y firma de los Acuerdos de Paz fue la que el contexto permitió, si bien es cierto que muchas de quienes venían de vivir en el exilio ya se autoidentificaban como tales, en la ciudad solo había un grupo de mujeres que se nombraba feminista (la Colectiva feminista) y de las organizaciones existentes dos se definían políticamente de esa forma: Tierra Viva y el Grupo Guatemalteco de Mujeres. Sin embargo, actualmente, dicho movimiento se ha consolidado y existen, no uno, sino diversos feminismos operando en la escena política, con propuestas disidentes, innovadoras y radicalmente críticas.

5. TRAS VEINTE AÑOS ¿QUÉ HA CAMBIADO PARA LAS MUJERES?

“En este momento, las mujeres somos un sujeto visible, aún necesitamos ser más estratégicas para poder incidir realmente e impulsar los cambios que hacen falta”. Catalina Soberanis

Como corolario puede decirse, siguiendo la propuesta analítica de Alda Facio (1999), que los avances en el ámbito normativo no han significado avances sustantivos en la situación de vida de las mujeres guatemaltecas.

La autora explica que el derecho puede ser interpretado como un fenómeno que trasciende las normas y para su análisis propone tres componentes: uno, el *formal normativo* que se traduce en las normas promulgadas (ley constitucional, tratados internacionales, en leyes sustantivas y adjetivas, decretos, reglamentos, convenciones colectivas); otro, el *componente estructural*, en el cual se insertan las leyes no escritas, es decir no promulgadas por el Legislativo, pero que son consideradas por quienes aplican justicia. En concreto se refiere a la interpretación que les dan los jueces, la policía, la defensa, el Ministerio Público, dando reglas, combinándolas o aplicándolas de manera distinta a la norma sustantiva. Es decir, el propio funcionamiento institucional.

Por último, Facio se refiere al tercero de los componentes, el *político cultural* o sea el contenido y significado que se le va dando a la ley por medio de la doctrina jurídica, las costumbres, actitudes, tradiciones y conocimiento de la población sobre la ley. Puede aplicarse también al uso que las personas hagan de las leyes existentes y que en la vida diaria siguen vigentes, aunque hayan sido derogadas, y las relaciones entre las leyes escritas y no escritas.

Siguiendo su propuesta, se desprende que ha habido avances y se ha realizado mucho esfuerzo en el componente normativo, aunque quizás sea necesario mencionar que todavía hace falta crear normas sustantivas, por ejemplo, en cuanto a la participación en términos equitativos, el acoso sexual, entre otros. Sin embargo, desde el componente estructural hay un balance negativo por las graves deficiencias que aún persisten: instituciones muy limitadas, débiles, sin presupuesto, con personal escaso y mal pagado, con poca cobertura territorial. Al respecto Catalina Soberanis señaló que

son instituciones que dentro del mismo aparato del Estado están en un nivel en que ni les permite incidir en las decisiones del conjunto del gobierno ni les permite desplegar su trabajo con los recursos y la efectividad que sería necesario, o sea bajo nivel institucional (Soberanis, 2016).

También Joanna Weatherborn criticó la institucionalidad existente

si cruzamos las variables de etnia, de edad y de sexo, queda una subrepresentación en los espacios e instituciones responsables de implementar y dar seguimiento a los Acuerdos de Paz, pues más allá de representaciones folclorizadas, las y los jóvenes garífuna y creole así como su liderazgo, no han sido visibles ni considerados prioridad (Weatherborn, 2016).

Verónica Sajbín Velázquez, mujer indígena feminista y exfuncionaria de Seprem planteó una crítica más radical a dicha institucionalidad,

yo percibo que cuando se fue creando la institucionalidad, el Estado solo aportó el cascarón y nos dejó a las mujeres el reto de darle contenido y levantarlo, pero sin crear las condiciones, sin fortalecer a las sujetas sociales que iban a levantarlas y a ponerlas a funcionar. Al final crearon cascarones y pareciera que nos dijeron ‘ahí miran ustedes qué hacen’ (Sajbín, 2016).

Por último, en cuanto al componente político-cultural, puede decirse que ha habido ciertos avances, por un lado, por el conocimiento de las mujeres sobre sus propios derechos y marcos legales, es decir como sujetas de derecho; y por el otro, porque la sociedad reconoce a las mujeres como actoras del ámbito político. Para explicarlo, Soberanis enfatizó que

el sujeto social, la construcción del sujeto social sí ha tenido un avance, es decir hoy en día las mujeres sí somos un sujeto diferente, un sujeto social diferenciado, de otras expresiones, con corrientes de pensamiento diferentes dentro del movimiento feminista y dentro de las organizaciones de mujeres que no es exactamente lo mismo; incluso eso, podemos diferenciar entre organizaciones y movimiento feminista, entonces esta diferenciación yo creo que es una riqueza porque aunque siempre –como en todo grupo social– puede haber diferencias, pueden haber corrientes diferentes, hasta enfrentamientos, al final, todo ese florecimiento de conocimiento, genera la posibilidad de construir alianzas y de encontrar puntos en común para seguir empujando nuestros derechos (Soberanis, 2016).

6. RESIGNIFICANDO LOS CONTENIDOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ ¿DE QUÉ PAZ HABLAMOS?

“Nosotras hoy tenemos otra guerra, hoy es la de la política extractiva, entonces, tenemos que caracterizar cómo queremos esta paz manteniendo la intencionalidad que tenían los Acuerdos, pero no las estructuras”. Paula del Cid

Uno de los debates que atraviesa esta resignificación está relacionado directamente con la paz como concepto. María Dolores Marroquín, del Sector de Mujeres se preguntaba

¿Cuál paz? Nosotras volvimos a reconocer que estamos en guerra, pero en una guerra no declarada, porque no hay una insurgencia política, lo que existe es disputa de territorios por el control económico; la guerra sigue, sigue vigente y hablar de paz significa reconocer que hay una guerra, una guerra donde hay otros ejércitos, y hay otros intereses económicos nacionales e internacionales (Marroquín, 2016).

Las mujeres indígenas entrevistadas coincidieron en que el derecho legítimo de vivir en paz se entiende como la respuesta a los problemas históricos, como por ejemplo, la concentración de la tierra en pocas manos y, en la actualidad, el impacto de la intervención de las empresas extractivas en los territorios, que despojan a los pueblos de sus comunidades, saqueando elementos naturales indispensables para la vida. La defensa del territorio, que en los Acuerdos de Paz se redujo a acceso a la tierra, ahora se abre a otros significados, territorio son los conocimientos en cuanto a salud, los conocimientos ancestrales, los tejidos, los conocimientos de las comadronas. Territorio es el cuerpo de las mujeres.

La paz a la que se aspira, es una paz profundamente política, la que se construye por medio de la justicia social, la equidad, ligada a una forma de gobierno que respete las

diferencias y en el marco de un país donde se incorporen las problemáticas planteadas por las mujeres, así como las propuestas que se han construido.

En este contexto, con esta visión crítica, la resignificación adquiere al menos dos interpretaciones. Por un lado, hay quienes consideran que no es posible simplemente retomar los contenidos previos, sino que hay que pensar un nuevo acuerdo por fuera de la lógica y los tiempos del Estado; lo cual implica una nueva lectura, nuevos temas, metodologías identificadas como propias por las mujeres. Al respecto, Ortensia Simón, sociolingüista maya *kaqchikel* quien trabaja a nivel comunitario con mujeres en Comalapa explicó que

en los Acuerdos de Paz dice todo lo que hay que hacer, pero, en el cómo es donde nos quedamos estancadas. Hemos trabajado con experiencias de otros países y eso tiene un lado positivo porque vienen a apoyar, pero muchas veces vienen imponiendo su propia agenda... entonces tenemos que detenernos a reflexionar, a analizar qué hemos hecho bien y en qué nos hemos equivocado, hablar entre nosotras y hacer un ejercicio político diferente, por fuera de la lógica del Estado, articulando el tejido social con pertinencia cultural.

Con su posición coincide Rosa María Wantland quien afirmó que es necesario evaluar lo realizado porque el Estado le ha cambiado el sentido a lo que se proponía

la reivindicación de tierras para las mujeres se resolvió por la lógica del mercado de tierras ¿quién ganó con el mercado de tierras? Lo mismo con las reformas legales, se hicieron y ¿cuál es el rol de la consulta popular? Entonces hace falta un diálogo y debate para cuestionarnos el modelo de desarrollo que queremos, porque hasta ahora lo que se ha hecho son como parches que no resuelven las necesidades fundamentales ni las debilidades del sistema (Wantland, 2016).

Para otras, sin embargo, se trata de retomar el contenido y ponerlo a funcionar, adjudicarle presupuesto y apuntar a una noción de democracia resultante del cambio en las condiciones materiales, que genere transformaciones culturales en cuanto a la resolución pacífica de los conflictos. (De hecho, la resolución 1325 de ONU estipula la asignación de fondos específicos para proyectos de desarrollo de mujeres en periodos posconflicto, sin embargo, dieciséis años después Guatemala no la ha ratificado).

En este caso, las propuestas se centran en las reformas constitucionales y del sector justicia, así como poner a funcionar la institucionalidad existente. Además, recuperar la relación entre las organizaciones de mujeres y el Estado que permita reconducir las políticas públicas hacia las mujeres y mejorar la asignación de presupuestos. Soberanis explicó “no vamos a lograr cambiar desde afuera tirando piedras hacia el techo del sistema”.

En ambos casos, no es posible pensar en la paz sin haber logrado como condición previa un cambio profundo en la situación de vida de las mujeres, a lo cual algunas nombran como autonomía y otra como ciudadanía plena, con protagonismo real en la toma de decisiones, haber superado la pobreza (y su feminización) y las violencias.

Sobre las vías para lograr dicha resignificación, la mayoría coincide en un proceso de diálogo amplio que permita la construcción del diseño de país por consenso y no por decreto. María Dolores Marroquín enfatizó

que realmente pudieran existir espacios de diálogo, de consulta pero donde se nos pueda escuchar a la población, donde se ponga en el centro el cuidado del planeta y de la vida, y de las personas, no el mercado, no el dinero, no la ganancia. Resignificar los Acuerdos de Paz sería analizar colectivamente cómo podemos descolocar los orígenes coloniales, patriarcales, capitalistas, feudales, que mantienen y perpetúan las relaciones de dominio y explotación de la población. Significa hacer un análisis más estructural y ver cómo el país puede seguir hacia el futuro sin seguirse vendiendo, sin seguirse entregando a las empresas nacionales e internacionales (Marroquín, 2016).

Por lo tanto, la resignificación tiene relación con el respeto a otras formas de participación, que se garantice la libre determinación y autonomía de los pueblos originarios y no se imponga la lógica colonizada: “que las comunidades de participación política exijan y se les respete, que exista un gobierno plurinacional en el norte de Huehuetenango, un Parlamento xinca, y otras formas y que eso se respete” enfatizó Verónica Sajbín Velásquez.

En síntesis, de acuerdo con los aportes de las mujeres entrevistadas, se listan a continuación las acciones que ellas identificaron para resignificar los contenidos de los Acuerdos de Paz, no solo para las mujeres, sino para retomarlos como agenda de país.

Planteamiento	Contenido
Reformas al Estado que permitan	<p>La democratización del acceso a las oportunidades de desarrollo por la vía de la erradicación de las discriminaciones y opresiones y del fomento a la redistribución e intercambio de bienes.</p> <p>La concreción de marcos legales elaborados por consensos donde se respeten las distintas posiciones ontológicas y respeto a las distintas formas de gobierno de los pueblos y territorios.</p>
Reformas al sistema electoral y de partidos políticos para	<p>Fortalecer la participación de todos los sectores en la toma de decisiones, lo cual incluye mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y todas las personas que han resultado excluidas hasta la actualidad. Además, garantizar la paridad y alternancia en todas las instituciones.</p>
Reformas o creación de marcos legales que apunten a	<p>La reparación o la formulación de políticas afirmativas que sigan acortando brechas.</p> <p>La aprobación de una Ley contra el acoso sexual que incluya el agravante cuando se trate de mujeres indígenas, como quedó consignado en el contenido de los Acuerdos de Paz.</p> <p>La aprobación de una Ley para el reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras de casa particular.</p>

Continúa...

Planteamiento	Contenido
<p>Cumplimiento a cabalidad de los marcos legales existentes y asignaciones presupuestarias específicas para</p>	<p>Garantizar la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.</p> <p>Garantizar la aplicación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas 2008-2023 Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.</p>
<p>Fomento de un nuevo diálogo social amplio que permita ampliar la agenda de temas para</p>	<p>Incorporar aquellos que no fueron incluidos en los Acuerdos de Paz pero son relevantes en la actualidad como:</p> <p>Defensa del territorio y los recursos naturales (incluye rechazo a los proyectos de explotación del territorio y el desplazamiento forzado por construcción de hidroeléctricas).</p> <p>Defensa de defensores/as de Derechos Humanos.</p> <p>Violencia sexual contra los cuerpos de niñas, adolescentes y mujeres.</p> <p>Derechos y salud sexual y reproductiva.</p> <p>Economía sustentable y redes de intercambio.</p> <p>Diversidad sexual, entre otros.</p> <p>Ampliar la mirada y el concepto de identidad étnico-cultural contenido en los Acuerdos, porque muchas personas no están nombradas y, por tanto, no existen en términos jurídicos, incurriendo en un etnocidio en la medida que no se nombran o que no se incluyen en los datos estadísticos nacionales. Eso limita las garantías individuales y colectivas como pueblos originarios.</p>

7. REFLEXIONES QUE CIERRAN, PERO PRETENDEN ABRIR EL CAMINO

“La agenda de la paz sigue vigente porque el proceso de paz es mucho más que cese al fuego. Para que haya paz, se necesitan condiciones sociales, culturales, económicas y políticas democráticas, pero de una democracia participativa y no representativa como la hemos tenido. Y de una participación que efectivamente permita el ejercicio de la ciudadanía plena y activa. Para que haya paz tiene que haber seguridad ciudadana, justicia social, igualdad y equidad en el goce de derechos y acceso a desarrollo integral. No se ha logrado la integralidad y transversalización de los Acuerdos, por tanto, la agenda de la paz sigue siendo asignatura pendiente”. Joanna Weatherborn

Los datos recopilados en el marco de esta investigación permiten reafirmar que, tras la firma de los Acuerdos de Paz, las mujeres iniciaron un proceso arduo de trabajo, con el fin de dar cumplimiento a los contenidos específicos, por los cuales, se había luchado mucho en el período previo, de debate y elaboración de los mismos.

En ese marco, la lucha de las mujeres se articuló en torno a tres ejes: a) combatir la discriminación, b) propiciar espacios para hacer efectiva la participación política tanto en la vida nacional como en los espacios donde su vida y la de sus comunidades se vieran afectadas, y c) acceso a oportunidades y servicios (salud, educación, vivienda, tierra, entre otros).

Se impulsaron una serie de políticas y mecanismos institucionales, así como numerosos marcos regulatorios que hicieran efectivos los contenidos específicos, pero no solo, ya que se operó desde la convicción política de que, para que en la situación de vida de las mujeres se dieran cambios reales, era necesario hacer avanzar la agenda de la paz de manera integral. Por esta razón, no solo intervinieron e impulsaron proyectos destinados a achicar brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y se comprometieron en el impulso del desarrollo socioeconómico, sino que contribuyeron a democratizar el espacio político, así como a fortalecer la transición pacífica del país.

Como se evidenció, en los primeros diez años transcurridos desde la Firma de la Paz, se produjeron enormes aportes de las mujeres a la consolidación del proceso de paz, en el entendido que constituiría una posibilidad irrenunciable de transformación profunda de la sociedad y la política del país. Asimismo, gracias a la importante labor de las mujeres organizadas, sobre todo en torno al posicionamiento político feminista, hoy son asumidas socialmente como actoras importantes del entramado político. Además, se reconocen a sí mismas y son reconocidas como sujetas de derechos y políticas sustantivas que no solo exigen el cumplimiento de derechos, sino que proponen y debaten soluciones para los problemas que les afectan.

Se ha creado un cuerpo teórico propio que ha llevado a cuestionar los límites impuestos a la lucha en el marco del Estado y se proponen formas alternativas de vida y convivencia. La propuesta que apunta a despatriarcalizar la vida cotidiana se fortalece y existe un conglomerado de mujeres que ya no constriñe su vida y su práctica política a las fronteras que el Estado delimita.

Pero, este período ha dejado en evidencia una serie de limitaciones. De manera tal que al no haberse podido concretar las transformaciones sociales y políticas profundas que permitirían erradicar las causas que dieron origen al conflicto, es imperativo proponer un diálogo amplio que permita revisar los compromisos asumidos y actualizarlos de cara a las necesidades actuales. Ya no se trata solamente de una reactivación de la agenda de los Acuerdos de Paz de 1996, sino de lograr una nueva, más amplia e incluyente.

Los lastres que persisten en la situación de vida de las mujeres son el referente más concreto para evidenciar que es necesario seguir impulsando acciones. En el marco del debate amplio que se reclama como necesario, hará falta responder acerca de los vacíos, rezagos e incluso retrocesos que se han vivido en los últimos años. Por ejemplo, al abordar el tema del acceso a la justicia para las mujeres, ¿qué tipo de debate habrá que dar o qué acciones se deberán impulsar para combatir los rezagos que aún persisten en el componente estructural, es decir, en los marcos interpretativos que usan los juzgadores que, a su vez, implican ralentización o negación del acceso a la justicia para las mujeres?

O a la hora de abordar el análisis de la efectividad de los mecanismos institucionales, planes y programas creados ¿de qué manera se puede exigir al Estado para que les dote de los presupuestos acordes a las necesidades de las mujeres?, ¿cómo se hace para que cumplan a cabalidad el mandato para el que fueron creados los mecanismos, si no disponen de los fondos?

Después de más de veinte años de luchar por las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que permita poner fin a los escasos porcentajes de participación política de mujeres en los ámbitos convencionales del Estado ¿cómo se logra permear los marcos interpretativos de los funcionarios para que se puedan producir dichos cambios?, ¿cómo se generan alianzas amplias con la sociedad civil para exigir que los partidos políticos elaboren sus listados respetando la paridad exigida durante tantos años y con tanta exposición de argumentos?

Los avances producidos en cuanto a acceso a la tierra y viviendas para las mujeres han sido muy escasos, sobre todo porque los mecanismos creados dejaron estos temas liberados a la lógica del mercado. Las mujeres, como se evidenció, ganan salarios menores a los de los hombres, por razones vinculadas a su acceso a educación formal, porque se ocupan mayoritariamente en el mercado informal o por razones de género. Todo lo cual dificulta su acceso a los recursos necesarios para comprar vivienda o tierras. ¿Qué tipo de debate hay que realizar con las autoridades para que impulsen y construyan medidas afirmativas para las mujeres y puedan acceder a tierras y viviendas propias?

En términos de seguridad ciudadana y de vivir una vida sin violencia para las mujeres, se ha logrado crear andamiaje institucional y legal, pero no han sido lo suficientemente efectivos. En ese sentido, es relevante fortalecer la institucionalidad creada para este fin, dotándola del presupuesto necesario, pero además invertir en la prevención de la violencia, asumiéndolo además como un problema social, político, de salud y de seguridad que afecta a toda la población. En ese mismo marco, impulsar acciones para la tipificación del acoso sexual como delito con el agravante en caso de ser mujer indígena, como está contemplado en el contenido específico del AIDPI que no se ha cumplido a cabalidad. Luego de veinte años de luchar para generar los cambios en los marcos penales ¿qué tipo de acción hay que desarrollar para que se logre la incorporación de este delito?

No puede afirmarse que los obstáculos evidenciados se deban a una equivocada estrategia política de las mujeres, o a la debilidad de sus acciones. Por el contrario, como se ha demostrado previamente, han sido luchadoras incansables, han acumulado experiencia de participación en los marcos de la vida democrática, han generado consensos y agendas participativas, han propuesto transformaciones concretas en el sistema y con muchas dificultades las han puesto en práctica. En resumen, lo que ha faltado, como se ha señalado en varias oportunidades, ha sido la voluntad política de quienes han gobernado el país para impulsar respuestas acordes a las necesidades planteadas.

Es evidente que incluso sin haber llegado a una posición unificada dentro del movimiento sobre la relación con el Estado o sobre los límites de la lucha en ese terreno para conseguir la igualdad, mientras no se eliminen las estructuras básicas que han sostenido este andamiaje de desigualdad no será posible un cambio profundo en la vida de las mujeres.

A raíz de esto, muchas feministas se cuestionan si es dentro de las márgenes del Estado que se puede dar solución a los problemas específicos que afectan a las mujeres, si es con esta forma de organizar la convivencia colectiva que se podrán resolver los problemas estructurales del país. Para ellas, la receta que implicaba construir una nueva forma de Estado se agotó. De hecho, comenzó a agotarse hace una década cuando también lo hacía el tiempo de la paz. Por lo tanto, en la actualidad, muchas de ellas ensayan otras formas, crean medidas de resistencia a los mandatos patriarcales, capitalistas, racistas, heteronormados. Continúan su lucha por fuera de la lógica estatal, intercambian sin dinero, construyen y fortalecen redes, lazos de sororidad, crean espacios seguros para las mujeres, espacios de sanación. Y debaten el tipo de relación que quieren con el Estado sin que este intervenga en estas formas autonómicas.

Referencias

- Álvarez, Enrique (2004), “La Asamblea de la Sociedad Civil, dar forma al Acuerdo”, en Catherine Barnes (ed.) *Haciendo propio el proceso. La participación ciudadana en los procesos de paz*. España. Gernika Gogoratuz. Centro de Investigación por la Paz.
- Asociación de Servicios Comunitarios de Salud –Asecsa– (2014), *Voces de las abuelas Comadronas, portadoras de vidas; en la construcción de la Política Nacional de Comadronas. Sistematización de la experiencia de Asecsa en el desarrollo de diálogos con Comadronas en los departamentos de Petén, Chimaltenango, Baja Verapaz, Totonicapán y Alta Verapaz*. Guatemala: Autor.
- Ascencio, Jeannette (2009), “El movimiento de mujeres frente al Estado, la democracia y los partidos políticos”, en Flacso (2009), *Los movimientos sociales frente al Estado, la democracia y los partidos políticos* (págs. 71 – 100) Guatemala: autor.
- Atencio, Graciela (2010), *Feminicidio - Femicidio: Un paradigma para el análisis de la violencia de género*. Recurso disponible en red.
- Banco Mundial (s/f). *Estadísticas de Guatemala*. Disponible en https://www.google.com.gt/?gfe_rd=cr&cei=wXMWYWiBG9Gw8wfo6CQAw#q=cantidad+de+poblacion+en+Guatemala+1996
- Bartra, Eli (Comp.) (2002), *Debates en torno a una metodología feminista* (Segunda edición). México, D.F: Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Butler, Judith (2010), *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. España: Paidós.
- Cabnal, Lorena (2010), “Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala”, en *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. Disponible en <https://porunavidavivible.files.wordpress.com/2012/09/feminismos-comunitario-lorena-cabnal.pdf>
- Cabrera, Ana Grace (2007), *Los mecanismos de las mujeres: Un instrumento clave en el cumplimiento de los compromisos internacionales*. Guatemala, Convergencia.

- Castillo Huertas, Ana Patricia (2015), *Las mujeres y la tierra en Guatemala: entre el colonialismo y el mercado neoliberal*. Guatemala: Oxfam/Agter/Flacso.
- Cepal (s/f), *Perfil Nacional Socio-demográfico*. Disponible en <http://oig.cepal.org/es/paises/14/profile>
- Colectivo de Organizaciones Sociales –COS– (2003), *Proceso de Paz: Situación actual, análisis y propuesta*. Guatemala: Autor.
- Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (2000), *Cronograma de implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. 2000-2004*. Guatemala: Autor.
- Defensoría de la Mujer Indígena (2003), *Primer Informe Situaciones y Derechos de las Mujeres Indígenas en Guatemala*. Guatemala: Autor.
- _____ (2009), *II Informe de gestión*. Guatemala: Autor.
- _____ (1999, 19 de julio), *Acuerdo Gubernativo 525/99*. Guatemala: Autor.
- Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (2008-2009)*, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala
- _____ (2003), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.
- Facio Montejo, Alda (1999), “Metodología para el análisis de género del fenómeno legal”, en Alda Facio y Lorena Fries (Eds.) *Género y Derecho*. Santiago de Chile: Ediciones LOM. Disponible en http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/S_1_1.pdf
- _____ (1999), *Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José. Costa Rica: Ilanud.
- Federicci, Silvia (2010), *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria. España. Traficantes de sueños*. Disponible en <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Caliban%20y%20la%20bruja-TdS.pdf>
- Grupo Guatemalteco de Mujeres (agosto de 2011), *Modelo de atención integral para Mujeres sobrevivientes de violencia*. Guatemala: Autor. Año 6, Número 9.
- _____ (2016), *Muertes violentas de mujeres*. Guatemala: Autor.
- García Romero, Diana (2007), *Agendas políticas de la pluralidad de las mujeres: elementos para un futuro debate*. Cuaderno de Desarrollo Humano. Guatemala. PNUD.
- Gargallo, Francesca (30 de septiembre del 2001). *El feminismo es pacifismo mientras soplan vientos de guerra*. Cimac. Disponible en <https://francescagargallo.wordpress.com/ensayos/feminismo/feminismo-y-mujeres/el-feminismo-es-pacifismo-mientras-soplan-vientos-de-guerra/>

- Gaviola Artigas, Edda y Lissette González Martínez (Comps.) (2001), *Feminismos en América Latina*. Guatemala. Flacso.
- Foro Económico Mundial (2015), *Informe global de la brecha de género*. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2015/11/informe-global-de-la-brecha-de-genero-2015/>
- Instituto Guttmacher (2006), *Embarazos no planeados y aborto inseguro en Guatemala*. Guatemala.
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior –Fride– y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –Asies– (2009), “Desafíos a la construcción del Estado y la ciudadanía de las mujeres en Guatemala”, en *Desarrollo “En Contexto”* (Nº 25, agosto 2009). Autor.
- Hernández Sampieri, R., C. Fernández-Collado y P. Baptista Lucio (2006), *Metodología de la investigación*. (4ª. Ed.). México: McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Estadística (2011), *Tercera Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala.
- _____ (2013). *Caracterización estadística*. República de Guatemala, 2012. Guatemala: Autor.
- _____ (2014). *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos*. Guatemala: Autor.
- _____ (2016). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala. Autor.
- Mac Kinnon, Catharine (s/f), *Crímenes de guerra, crímenes de paz*. <https://es.scribd.com/doc/41202416/crimenes-de-guerra-crimenes-de-paz>
- Méndez Gutiérrez, L. y W. Barrios Klee (2010), *Caminos recorridos. Luchas y situación de las mujeres a trece años de los Acuerdos de Paz*. Guatemala: Unamg.
- Ministerio de Educación (2014), *Informe de revisión nacional de la educación para todos Guatemala 2000-2013*. Guatemala: Autor.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2008-2009), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil*. Guatemala: Autor.
- _____ (2014), *Sala Situacional mortalidad materna*. Guatemala. Autor.
- Mirón Pérez, María Dolores (2004), “Oikos y oikonomia: El análisis de las unidades domésticas de producción y reproducción en el estudio de la Economía antigua”, en *Revista Gerión* (22, núm. 1 pp: 61 -79) España: Instituto de Estudios de la Mujer Universidad de Granada. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/GERI/article/viewFile/GERI0404120061A/14119>
- Molina Petit, Cristina (2015), “La construcción del cuerpo femenino como victimizable y su necesaria reconstrucción frente a la violencia machista”, en *Investigaciones Feministas*

(Vol. 6 69-84). Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/viewFile/51380/47660>

Monzón Ana Silvia (2005), “Sin embargo se mueven... desde el movimiento de mujeres a la construcción de agendas en Guatemala (1985-2003)”, en *Diálogo Revista Electrónica de Historia* 2005, 5 (1-2). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43926968009>

_____ (2007), *Las mujeres en el Estado*. Guatemala, Convergencia.

National Democratic Institute –NDI– y Más Mujeres Mejor Política (2013), *Presencia de mujeres y hombres en el Estado de Guatemala. Cargos por elección popular y por nombramiento, 1985-2012*. Guatemala. Autor.

OEA–CIM (Trigésima sexta Asamblea de Delegadas, 29 y 30 de octubre de 2012), *Informe Nacional: Guatemala. Actualización de información sobre las medidas adoptadas para combatir la violencia contra la mujer correspondientes a los años 2011– septiembre 2012*. Guatemala.

Oficina Nacional de la Mujer (1997), *Las obligaciones legislativas a favor de las mujeres derivadas de los acuerdos de Paz*. Guatemala: Autor.

Observatorio de Salud Reproductiva (2011), *Situación de salud reproductiva en adolescentes*. Guatemala.

Organización Mundial de la Salud (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud –OPS–.

Procuraduría de Derechos Humanos (2011), *Informe estadístico sobre homicidios, lesiones, violencia intrafamiliar y delitos sexuales contra la mujer*. Guatemala: Autor.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011/2012). Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Guatemala: autor.

Santa Cruz, Wendy (2011), *Impacto de las luchas del movimiento amplio de mujeres y feminista en la modificación del sistema de dominación múltiple*. Guatemala: Flacso.

Sendón De León, Victoria (2005, octubre), “Encrucijada muy peligrosa o muy esperanzadora. El feminismo en la hora de diseñar nuestra re-evolución”, en *Revista Triple Jornada* (Nº 85). Disponible en http://www.jornada.unam.mx/2005/10/03/informacion/86_victoria.htm

_____ (2009), *Matria. El horizonte de lo posible*. España. Siglo XXI Editores.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplan– (2012), *Orientaciones Estratégicas de Políticas 2013-2015*. Guatemala.

Sector de Mujeres –ASC– (1997), *Análisis de los Acuerdos de Paz desde las ideas principales de los Acuerdos y los compromisos específicos de las Mujeres*. Guatemala: Autor.

Tarrés, M. L. (2008), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. (pp. 35-60). México, D.F.: Flacso-México, El Colegio de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (2004), *Las mujeres y el proceso de Paz en Guatemala*. Guatemala: Autor.

Yagenova, Simona (2010), *Los movimientos sociales frente al Estado, la democracia y los partidos políticos*. Guatemala: Flacso.

Entrevistas recuperables

Beckley, Dora (2016, 15 de noviembre). Entrevista por Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Caravantes, Lily (2016, 03 de octubre). Entrevista por Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Del Cid, Paula (2016, 19 de septiembre). Entrevista por Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

López, Carmen (2016, 10 de octubre). Entrevista por Silvia Trujillo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Marroquín, María Dolores (2016, 19 de septiembre). Entrevista por Silvia Trujillo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Morán, Sandra (2016, 12 de septiembre). Entrevista por Silvia Trujillo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Sajbin Velásquez, María Verónica (2016, 01 de septiembre). Entrevista por Silvia Trujillo y Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Soberanis, Catalina (2016, 11 de octubre). Entrevista por Silvia Trujillo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Simón, Ortencia (2016, 11 de octubre). Entrevista por Silvia Trujillo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Tuyuc, Rosalina (2016, 11 de noviembre). Entrevista por Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Wantland, Rosa María (2016, 26 de octubre). Entrevista por Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Weatherborn, Joanna (2016, 06 de noviembre). Entrevista por Silvia Trujillo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

Zelaya, Raquel (2016, 17 de octubre). Entrevista por Camilla Camerlengo. Entrevista sobre La participación de las mujeres en el proceso de paz.

ANEXOS

1. Compromisos referidos a mujeres contemplados en los Acuerdos de Paz.

Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas, firmado el 17 de junio de 1994.

Nº	Compromiso
	Garantías para el reasentamiento de la población desarraigada
1	Hacer particular énfasis en la protección de las familias encabezadas por mujeres, así como las viudas y huérfanos, que han sido más afectados.
Integración productiva	
2	El Gobierno se compromete a eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo. El enfoque de género se incorporará a las políticas, programas y actividades de la estrategia global de desarrollo.

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado el 31 de marzo de 1995.

Nº	Derechos de la Mujer indígena
1	Promover ante el Congreso de la República la tipificación de la discriminación étnica como delito; el Gobierno tomará las medidas previstas para luchar contra toda discriminación de hecho en el uso del traje indígena.
2	Promover una legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considera como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra mujer indígena.
3	Crear una Defensoría de la Mujer Indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social.
4	Promover la divulgación y fiel cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
5	Se insta a los medios de comunicación y organizaciones de promoción de los derechos humanos a cooperar en el logro de estos objetivos.
Cap. III Reforma Educativa	
6	Para facilitar el acceso a los indígenas a la educación formal y no formal se establecerá el sistema de becas y bolsas de estudio, asimismo, se corregirá cualquier material didáctico que exprese estereotipos culturales o de género.
Cap. IV. F Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas	
7	Eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo

Acuerdo sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria, firmado el 6 de mayo de 1996

B. Participación de la mujer en el desarrollo económico social	
1	La participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala y es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas. Adoptar acciones concretas cuyo seguimiento realizará la Secretaría de la Mujer en coordinación con el Foro de la Mujer.
2	Fortalecer la participación de las mujeres en el desarrollo sobre las bases de igualdad.
3	Reconocer la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos.
Educación y capacitación	
4	Garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación y que la educación contribuya a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos.
Vivienda	
5	Garantizar a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia, eliminando las trabas e impedimentos que afectan a las mujeres en relación al alquiler, crédito y construcción.
Salud	
6	Implementar programas nacionales de salud integral para la mujer, lo cual implica el acceso a servicios apropiados de información, prevención y atención médica.
Trabajo	
7	Garantizar el derecho de las mujeres al trabajo, lo que requiere: <ul style="list-style-type: none"> (i) impulsar por diferentes medios la capacitación laboral de las mujeres; (ii) revisar la legislación laboral, garantizando la igualdad de derechos y de oportunidades para hombres y mujeres; (iii) en el área rural, reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas para efectos de valoración y remuneración de su trabajo; (iv) legislar para la defensa de los derechos de la mujer trabajadora de casa particular, especialmente en relación con salarios justos, horarios de trabajo, prestaciones sociales y respeto a su dignidad.
Organización y participación	
8	Garantizar el derecho de organización de las mujeres y su participación en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.
9	Promover la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales.

Continúa...

	Legislación
10	El gobierno se compromete a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo, y a formar el personal de servicio civil en el análisis y la planificación basados en este enfoque.
11	Revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones a fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en la participación económica, social, cultural y política y dar efectividad a los compromisos gubernamentales derivados de la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
	Capítulo 2 Desarrollo social. II A Educación y capacitación
12	Evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo-ciudad.
	II B. Salud: Participación social
13	Fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales (de mujeres, indígenas, sindicales, cívicas, humanitarias, entre otras) en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de servicios y programas de salud, entre otros, a través de los sistemas locales de salud y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
	II E Trabajo
14	Desconcentrar los servicios de inspección laboral que fortalezcan la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales de derecho interno y las derivadas de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala, prestando particular atención a la fiscalización del cumplimiento de derechos laborales de mujeres, trabajadores agrícolas, migrantes y temporales, trabajadores de casa particular, menores de edad, ancianos, discapacitados, y demás.
	Cap. III Situación agraria y desarrollo rural. A) Participación
15	Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales, tales como, ECA, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresarios autogestionarias y familiares, de participar plenamente en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen y crear o reforzar las instituciones del Estado especialmente las del sector público agrícola, activas en el desarrollo rural a fin de propiciar esa participación promoviendo en particular el pleno acceso de las mujeres en la toma de decisiones.
	B. Acceso a tierra y recursos productivos
16	Crear un fondo fideicomiso de tierras, la política del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos/as que se organicen para el efecto teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental.

Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado el 19 de septiembre de 1996.

No.	Capítulo VI: Participación de la Mujer en el Fortalecimiento del Poder Civil
1	Tomar las medidas correspondientes a fin de propiciar que las organizaciones de carácter político y social adopten políticas específicas tendientes a alentar y favorecer la participación de la mujer como parte del proceso de fortalecimiento del poder civil.
2	Impulsar campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional encaminados a concientizar a la población sobre el derecho de las mujeres a participar activa y decididamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil, sin ninguna discriminación y con plena igualdad, tanto de las mujeres del campo como de la ciudad.
3	Respetar, impulsar, apoyar e institucionalizar las organizaciones de las mujeres del campo y la ciudad; determinar que en todas las formas de ejercicio del poder se establezcan y garanticen oportunidades de participación a las mujeres organizadas o no.

Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, firmado el 29 de diciembre de 1996.

Nº	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
1	Fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres de campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y ONGs en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario como principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural y en particular para el cumplimiento del presente capítulo. (22)
2	Propiciar la convocatoria de un foro de la mujer sobre los compromisos relativos a los derechos y participación de la mujer, plasmados en los acuerdos de paz (29)
3	Mortalidad materna: reducir la MM antes del 2000 a un 50% del índice observado en 1995 (151)
4	Realizar una evaluación de los avances en la participación de la mujer y, sobre esta base, elaborar el plan de acción correspondiente. (178)
5	Crear una defensoría de la mujer indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social. (85)
6	Teniendo en cuenta los resultados del foro de la mujer, dar seguimiento a los compromisos relativos a la mujer contenidos en los acuerdos de paz (88)

2. Institucionalidad creada

a. Leyes y políticas de 1996 a 2006

Año	Ley/Política
1999	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la mujer (Decreto 97/96)
2000	Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.
2001	Ley de Desarrollo Social (Decreto 42/2001)
2001	Ratificación del Protocolo Facultativo de CEDAW. (Decreto 59/2001)
2002	Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002. Ley de Descentralización, Decreto 14-2002 y Código Municipal, Decreto 12-2002. (Inclusión de Comisiones de la Mujer en los municipios y representación de mujeres en todos los niveles (municipal, departamental, regional y nacional).
2002	Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas 2002-2012
2003	Reformas al Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo que incorpora a representante de la Seprem en su conformación.
2003	Ley de Idiomas Nacionales (Decreto 19/2003) Las mujeres monolingües pueden acceder a justicia en su idioma materno.
2003	Ley de protección integral de la niñez y adolescencia. Estipula la protección contra el tráfico legal, secuestro, venta y trata de niños, niñas y adolescentes (Decreto 27-2003).
2004	Plan Nacional para la Prevención y erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres 2004-2014 (CONAPREVI)
2005	Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su Integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva (Decreto 87-2005)
2005	Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (Decreto Número 52-2005)
2006	Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial.

Fuente: elaboración propia con base en UNAMG (2004) y Monzón (2007).

De 2007 a 2016

Año	Ley/ Política
2008	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas 2008-2023 Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.
2008	Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer (Decreto 22-2008)
2009	Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009)
2010	Ley para la Maternidad Saludable (Decreto 32-2010)
2012	Aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. 03-2012

Continúa...

Año	Ley/ Política
2016	Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito. Decreto 21-2016
2016	Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas (Decreto 09-2016)
2016	Reformas al Código Municipal. Crean las Direcciones/Oficinas Municipal de la Mujer en todos los municipios. Decreto 39-2016

Fuente: elaboración propia.

b. Institucionalidad de 1996 a 2006

Fecha	Institución/Programa
1998	Instalación del Foro Nacional de la Mujer (Acuerdo Gubernativo No. 105-98)
1998	Reglamento de la Ley de Servicio Civil. (Acuerdo Gubernativo 18-98). Las madres que trabajen en el Estado tienen derecho al descanso pre y post natal
1999	Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar-PROPEVI (Acuerdo Gubernativo No. 929-99 del 20 de diciembre 1999)
1999	Defensoría de la Mujer Indígena (Acuerdo Gubernativo No. 525-99)
2000	Secretaría Presidencial de la Mujer –Seprem– (Acuerdo Legislativo 14-2000, 24 de febrero, y Acuerdo Gubernativo No. 200-2000, 17 de mayo)
2000	Unidad de Género, Mujer y Juventud Rural en el MAGA (Acuerdo Ministerial No. 1525-2000)
2000	Departamento de Capacitación de la Mujer Trabajadora del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
2001	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de la Mujer-CONAPREVI (Acuerdo Gubernativo 831-2000, modificado posteriormente por el Acuerdo No. 868-2000 vigentes desde 5 de enero del 2001)
2001	Unidad de la Mujer del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco-FODIGUA (Acuerdo de Creación no.1-2001)
2002	Oficina de Atención a la Víctima, Policía Nacional Civil (Orden General No.002-002) y en el Ministerio de Gobernación.
2002	Consejo Consultivo de la Mujer, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN– (Acuerdo Interno NO.088-2002, 23/7/2002).
2002	Unidad de la Mujer, Policía Nacional Civil, Ministerio de Gobernación (Orden General No.04-2002, 17/5/2002)
2002	Creación de la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 390 -2002)
2003	Unidad de Género, Instituto Nacional de Estadística.

Continúa...

Fecha	Institución/Programa
2004	La Dirección Técnica del Presupuesto autorizó (Resolución 61, 8/7/03) la Red de Categorías Programáticas y Estructura Presupuestaria de la Secretaría Presidencial de la Mujer, aplicable al Anteproyecto y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2004 ¹⁶ .
2004	Incorporación del Clasificador de Género en el Sistema de Administración Financiera del Sector Público para visibilizar el gasto público a favor de las mujeres ¹⁷ .
2005	Política de equidad de género del Fondo de Tierras. Incorpora mecanismos para el ejercicio del derecho a la propiedad y copropiedad de las mujeres. (Punto resolutivo Consejo Directivo No. 74-2003. Diciembre 01-2005). Guía Metodológica para la incorporación del enfoque de género en la Asistencia Técnica del Fondo de Tierras. Propuesta estrategia de acceso de las mujeres dentro de la Política Agraria Nacional.
2006	Comisión Específica para el Abordaje del Femicidio (Seprem/Organismo Ejecutivo, Organismos Legislativo y Judicial)
2006	Creación de la Unidad de la Mujer y de Análisis de Género del Organismo Judicial.

Fuente: elaboración propia con base en UNAMG (2004) y Monzón (2007)

Institucionalidad de 2007 a 2016

2009	Creación de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas –SVET–
2009	Reformas al Código Penal, Art. 173 delito de violación
2010	Habilitados los Juzgados de Primera Instancia Penal de delitos de femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer y el Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer.
2011	Creación de la Unidad de Género con Pertinencia Étnica en el Ministerio de Educación.
2011	Creación de la Unidad de Género del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA como unidad especial de ejecución (Acuerdo Ministerial 128-2011),
2012	Creación de la Comisión Presidencial para el abordaje del Femicidio en Guatemala (COPAF) adscrita a la Presidencia de la República mediante Acuerdo Gubernativo N° 46 – 2012 del Ministerio de Gobernación.
2012	Conformación de la Fuerza de Tareas contra el Femicidio
2012	Creación del Juzgado de Turno de Primera Instancia Penal Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas con sede en el municipio de Guatemala por medio de la aprobación del Acuerdo 43-2012 de la Corte Suprema de Justicia

Continúa...

16 Según memorando del Presidente de la República (11/03/03) para dar cumplimiento a la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades.

17 Seprem (2004:18).

2012	Puesta en funcionamiento del Gabinete Específico de la Mujer, integrado por varios Ministerios, cuyo objetivo principal es velar por el cumplimiento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. (Acuerdo Gubernativo 264-2012). En 2013 se produjeron reformas al GEM (Acuerdo Gubernativo 259- 2013)
2015	Política Institucional para la Igualdad de Género y Marco Estratégico de Implementación 2014-2023 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA.
2015	Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala 2015-2025.
2016	Creación de la Oficina de Género en el Ministerio de Gobernación. (a la fecha 34 instituciones gubernamentales cuentan con Oficina de Género)

Fuente: elaboración propia

3. Avance de los contenidos referidos a mujeres de los Acuerdos de Paz.

3.1 Incumplidos

#	Contenido	Estado
1	Tipificación del acoso sexual como delito con agravante en caso de mujer indígena	<p>Permanece incumplido tal como se planteó en el contenido específico.</p> <p>Desde 1997 se han creado diversas propuestas y ninguna avanzó en el Congreso, ONAM promovió una iniciativa que incorporara la demanda. No avanzó.</p> <p>En 1999, una coalición de tres organizaciones de mujeres elaboró otra propuesta de reformas referida a delitos contra mujeres. Llegó tres veces a segunda lectura y se estancó.</p> <p>Posteriormente la Comisión Nacional Permanente para los Derechos de la Mujer Indígena en el marco de COPMAGUA diseñó otra iniciativa que se presentó como anteproyecto de Ley contra el acoso sexual, se presenta al Congreso de la República en octubre del 2001.</p> <p>Las diputadas Flora Escobar y Olga Camey presentaron dos iniciativas de ley con carácter preventivo en los ámbitos educativo y laboral. No avanzaron.</p> <p>Podrían considerarse como avances parciales la tipificación de la agresión sexual en la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata contra</p>

Continúa...

#	Contenido	Estado
1	Tipificación del acoso sexual como delito con agravante en caso de mujer indígena	las Personas (2009) en su Art. 29 y la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, que también contempla en su definición de violencia psicológica , un instrumento a utilizar en este sentido. Paralelamente, la Procuraduría de Derechos Humanos impulsó en septiembre de 2016 un plan piloto sobre el acoso sexual en el transporte público, utilizando los tipos penales existentes (agresión sexual, violación a la intimidad y/o exhibicionismo sexual). Al respecto se construyó una ruta interinstitucional y como fruto de dicho plan existían a enero 2017 algunos agresores ligados a proceso.
2	Antes del 2000, reducción de la mortalidad materna al 50% del índice observado en 1995	Permanece incumplido. De acuerdo con las estimaciones del Grupo Interagencial (MMEIG) la razón en 1995 era de 173/100.000NV. En 2000 la razón fue de 153/100.000 NV, en 2007 la razón fue de 140 y en 2015 se redujo a 110. (MSPAS, 2015).
3	Legislación para la defensa de los derechos de la mujer trabajadora de casa particular	Permanece incumplido.

3.2 Cumplidos de forma parcial

#	Contenido	Estado actual
1	DEMI con servicios de asesoría jurídica y servicio social	Parcialmente cumplido , pero con déficit de seguimiento y retrocesos en cuanto a respeto a la institucionalidad y asignación de presupuestos.
2	Formación personal del servicio civil en el análisis y planificación de género	Parcialmente cumplido Seprem continúa realizando esta labor a pesar de los recortes presupuestarios.
3	Igualdad en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos.	Parcialmente cumplido. Se introdujo el concepto de copropiedad en la Ley del Fondo de Tierras pero quedó sujeto al mercado de tierras, lo cual no favorece el acceso para las mujeres.

Continúa...

#	Contenido	Estado actual
4	<p>Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que la mujer tenga igualdad de oportunidades y condiciones de estudio y capacitación. - Que la educación contribuya a desterrar cualquier forma de discriminación en contra suya en los contenidos educativos. 	<p>Parcialmente cumplido</p> <p>Incorporado como eje a la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer – Decreto Legislativo 7-99. El Estado garantiza a las mujeres la educación nacional en condiciones de equidad, en todas las etapas del proceso educativo, favoreciendo el respeto y valoración de las identidades culturales.</p> <p>Incorporado, además, a Ley de Desarrollo Social - Decreto 42-2001: Todas las personas tienen derecho a la educación, sobre todo los niños, niñas y adolescentes. La educación debe incluir aspectos de formación en derechos humanos, educación para la participación ciudadana, la equidad y participación de las mujeres, y educación intercultural, entre otros. El Mineduc promoverá la incorporación y permanencia escolar de niños y niñas (implementó acciones específicas para las niñas durante los quinquenios 1998-2002 y 2003- 2007.)</p> <p>La equidad está enunciada en la política educativa de 2007-2011 y la de 2011-2015 y los datos indican que en ciertos niveles se ha alcanzado.</p> <p>Se dejó de mencionar el PRONADE y dentro de él las becas de la niña. A partir de 2008 comenzó a abordarse de manera integral el tema de la educación de la niña, en la Política Educativa sobre la Equidad del Sistema Educativo, en la cual se incorpora el enfoque de género.</p> <p>Los índices han mejorado las brechas. Hay que fortalecer los resultados.</p> <p>Eje de equidad en el diseño de Reforma Educativa.</p> <p>Se promulgó la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación (Decreto 81/2002).</p> <p>Escaso conocimiento de la ley.</p> <p>Hace falta aún incorporar la educación integral en sexualidad.</p>
5	<p>Garantizar a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia, eliminando las trabas e impedimentos que afectan a las mujeres en relación al alquiler, crédito y construcción.</p>	<p>Parcialmente cumplido. Ley de Dignificación y promoción Integral de la mujer.</p> <p>No obstante, en 2002 el Informe de Desarrollo Humano estableció que las mujeres rurales solo representan al 10% de los propietarios de tierras del país, son jefas de hogar del 14% de los hogares rurales y son dueñas de solo el 7% de las tierras.</p>

Continúa...

#	Contenido	Estado actual
6	Implementar programas nacionales de salud integral para la mujer, lo cual implica el acceso a servicios apropiados de información, prevención y atención médica.	<p>Parcialmente cumplido.</p> <p>Para el 2002-2004 debía estar incorporado el programa reformado del MSPAS (incrementar el gasto público en salud, ampliar la cobertura, descentralizar y desconcentrar, participación social en salud, respeto a la medicina indígena y tradicional y erradicación del sarampión y la polio)</p> <p>Ampliación por medio del SIAS, la implementación del Programa Nacional de Salud Reproductiva.</p> <p>A 2000/2004 debía establecerse un sistema de información y asegurar la continuidad del compromiso.</p>
7	Garantizar el derecho de organización de las mujeres y su participación en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.	<p>Parcialmente cumplido</p> <p>DEMI/ Foro Nacional de la Mujer/ Seprem con escaso presupuesto y personal.</p> <p>En 2015 las mujeres constituyeron el 54% del padrón electoral. Campañas de documentación y empadronamiento.</p> <p>En 2016 se rechaza la reforma al Art. 212 de la LEPP.</p>
8	Revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones a fin de eliminar toda forma de discriminación contra la mujer en la participación económica, social, cultural y política.	<p>Parcialmente cumplido</p> <p>Se reforma el Código Penal (Decreto 57- 2002 aprobado el 11/9/2002) que crea el delito de discriminación. Sin embargo, hasta 2014 sólo seis sentencias condenatorias por el delito de discriminación.</p> <p>Modificación al Código Civil (Decreto 80-98) en cuanto a la representación conyugal y responsabilidades sobre hijos e hijas.</p> <p>Se formuló la Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial.</p> <p>Hace falta dar a conocer la legislación al respecto.</p> <p>Aprobación Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (decreto 97-9)</p> <p>Ley contra el Femicidio y Otras formas de VCM</p> <p>Ley de Trata.</p> <p>Se formuló el Plan de Acción para la Plena Participación de la Mujer (2012-2012) elaborado por el FNM y Seprem. Vía de implementación por medio de COCODES y por medio de OMM</p> <p>Política y Plan de Oportunidades 2008-2023</p>

Continúa...

#	Contenido	Estado actual
9	Impulsar campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional encaminados a concientizar a la población sobre el derecho de las mujeres a participar activa y decididamente.	Parcialmente cumplido. Retrocesos. Lo realizó DEMI/Seprem/Foro, pero se han debilitado.
10	Tomar las medidas correspondientes a fin de propiciar que las organizaciones de carácter político y social adopten políticas específicas tendientes a alentar y favorecer la participación de la mujer	Parcialmente cumplido. Las OSC han disminuido su incidencia y procesos de fomento a la participación
11	Eliminar la discriminación legal y de hecho contra la mujer en cuanto a acceso a tierra, vivienda, créditos y participación en proyectos de desarrollo.	Parcialmente cumplido. Vivienda: En 1995 el déficit habitacional acumulado en 1995 era de 1.390.000 unidades de las cuales 14% correspondía al departamento de Guatemala y 86% al resto del país. Compromiso: asignar no menos del 1.5 de los ingresos tributarios a la inversión en vivienda. En el período 2000-2002 la ejecución presupuestaria en vivienda osciló entre 0.1 y 0.8 %. FOGUAVI resolvió por lógica de mercado reproduciendo las diferencias.
12	Dar seguimiento a los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.	Parcialmente cumplido. Las OSC han disminuido su incidencia en ese sentido. El CNAP disminuyó su rectoría en ese sentido.
13	Respetar, impulsar e institucionalizar las organizaciones de mujeres en el campo y la ciudad.	Parcialmente cumplido. DEMI con servicios de asesoría jurídica y servicio Presupuesto escaso y vulneración del proceso de selección.
14	Divulgación y fiel cumplimiento de la CEDAW	Parcialmente cumplido (aunque la divulgación se ha hecho por medio de las OSC)
15	Incorporar el enfoque de género en políticas, programas y actividades de desarrollo	Parcialmente cumplido, se han ido creando oficinas de género en la mayoría de los ministerios y dependencias del Estado y paulatinamente se incorpora el enfoque. Falla la aplicación y el presupuesto etiquetado para ello.
16	Tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo	Parcialmente cumplido. Función de las OMM. Avances en el ámbito normativo, reformas al Código Municipal en 2016.

Continúa...

#	Contenido	Estado actual
17	Garantizar el derecho de las mujeres al trabajo, lo que requiere: (i) impulsar por diferentes medios la capacitación laboral de las mujeres; (ii) revisar la legislación laboral, garantizando la igualdad de derechos y de oportunidades para hombres y mujeres; (iii) en el área rural, reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas para efectos de valoración y remuneración de su trabajo;	Parcialmente cumplido por medio del Foro Nacional de la Mujer y las OSC.
18	Promover la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales	Parcialmente cumplido.
19	Dar efectividad a los compromisos derivados de la ratificación de la CEDAW	Parcialmente cumplido. Elaboración de legislación.
20	Determinar que en todas las formas de ejercicio del poder se establezcan y garanticen oportunidades de participación a las mujeres organizadas y no.	Parcialmente cumplido. Ley de Descentralización Código Municipal Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

4. Situación de las mujeres. Las cifras.

4.1 Guatemala - Índice Global de la Brecha de Género

Fecha	Ranking de la Brecha de Género	Índice de la Brecha de Género
2016	105°	0,6662
2015	106°	0,6670
2014	89°	0,6821
2013	114°	0,6304
2012	116°	0,6260
2011	112°	0,6229
2010	109°	0,6238
2009	111°	0,6209
2008	112°	0,6072
2007	106°	0,6144
2006	95°	0,6067

Fuente: Informe Global de la Brecha de Género. Foro Económico Mundial

4.2 Muertes violentas de mujeres 2000 - 2015

Año	Casos de muerte violenta de mujeres reportados	Acumulado	Tasa
2000	182	182	3.19
2001	226	408	3.86
2002	250	658	4.16
2003	417	1075	6.76
2004	547	1622	8.64
2005	624	2246	9.61
2006	641	2887	9.62
2007	584	3471	8.55
2008	832	4303	11.88
2009	783	5086	10.90
2010	695	5781	9.45
2011	660	6441	8.75
2012	671	7112	8.69
2013	748	7860	9.46
2014	705	8565	8.72
2015	738	9303	9.13
2016 ³	347	9650	4.10

Fuente: elaboración propia en base a Fuente: GGM, 2016¹⁹

4.3 Delitos sexuales cometidos contra niñas y adolescentes

Año	Cantidad de casos atendidos
2008	2,522
2009	3,790
2010	3,996
2011	3,602
2012	3,573
2013	5,927
2014	7,521
2015	7,423

Fuente: elaboración propia en base a INACIF, 2008-2015

18 La data para el año 2016 comprende del 1 de enero al 30 de junio de 2016.

19 Elaborado por GGM, con base en datos de MP, para los años 2000 a 2004; INACIF para los años 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016; MINGOB para el 2010.

4.4 Diputadas electas desde 1995 a 2015

Año	Diputadas electas	%
1995	13	8.22
1999	11	7
2003	14	8.86
2007	19	12.02
2011	21	13.29
2015	24	15.18

Fuente: Elaboración propia con datos de NDI/Mas Mujeres Mejor Política (2013) hasta elecciones de 2011

4.5 Alcaldesas electas desde 1995 a 2015

Elecciones (año)	Cantidad de mujeres electas como alcaldesas
1995	6 (332 municipios)
1999	3 (333 municipios)
2003	8 (333 municipios)
2007	7 (333 municipios)
2011	13 (333 municipios)
2015	9 (338 municipios)

Fuente: TSE, 2015.

4.6 Porcentaje participación de mujeres en organizaciones (mayores de 18 años)

	2000	2006	2014 ²⁰
Sí	30,10%	24,80%	5,50%
No	69,90%	75,20%	94,50%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaborado por Leslie Lemus basado en Encuesta de Condiciones de Vida. Se han expandido los datos.

20 No contamos con una explicación fundamentada para entender la diferencia de los porcentajes, aunque indagaciones preliminares permiten afirmar que se debe más que nada a cuestiones de registro de la información más que a un dato con correlato empírico. Por este tipo de relevamiento se recomienda no comparar estos datos históricamente pero sí asumirlos como una tendencia que se aproxima al contexto.

4.7 Tipo de organizaciones en que participan mujeres (mayores de 18 años)²¹

	2000	2006	2014
Grupo de agricultores(as)	0,27%	0,31%	0,40%
Asociación de comerciantes/empresas	0,22%	0,22%	1,00%
Cooperativa	0,30%	0,22%	1,00%
Grupo de Mujeres	2,72%	3,80%	7,60%
Grupo de Crédito	0,40%	1,00%	0,00%
Grupo Político	0,85%	0,14%	0,20%
Grupo de Jóvenes	0,64%	0,24%	0,70%
Grupo Religioso	82,91%	83,29%	64,90%
Grupo Cultural	0,40%	0,91%	0,10%
Asociación Indígena	1,07%	0,12%	0,00%
Asociación padres/madres de familia	0,40%	0,57%	0,90%
Comité Escolar	1,45%	1,66%	3,00%
Comité de Vecinos	1,68%	2,86%	2,10%
Junta de agua, basura y desechos	0,27%	0,00%	0,30%
Junta de caminos	0,32%	0,00%	0,00%
Grupo deportivo	0,16%	0,99%	0,40%
Grupo cívico	0,32%	0,00%	0,00%
Organización No Gubernamental	1,16%	0,56%	1,30%
Asociación Profesional	0,28%	0,29%	2,10%
Organización de Caridad	0,30%	0,62%	0,20%
Organización solidarista	0,17%	0,12%	0,10%
Otro (scouts y muchachas guías, provivienda, salud, sindicato, COCODE, junta de seguridad, etc.)	3,40%	2,00%	13,60%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaborado por Leslie Lemus a partir de Encuesta de Condiciones de Vida. Se han extendido los datos

21 Por el tipo de relevamiento que hace la ENCOVI se recomienda no comparar estos datos históricamente pero sí asumirlos como una tendencia que se aproxima al contexto.

Plurigobernabilidad: Comunidad-Tierra-Autogobierno (Examen crítico del AIDPI a 20 años de los Acuerdos de Paz)

Gladys Tzul Tzul / Jovita Tzul Tzul

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo analizamos los efectos que ocurrieron en las comunidades luego de la implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo Local –COCODES– y de los Centros de Administración de Justicia –CAJ– en el Norte de Huehuetenango. Las dos instituciones a las que hacemos alusión son resultado del cumplimiento del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI–, que fue firmado el 31 de marzo de 1995 en el Distrito Federal, México, por las *partes beligerantes*¹.

Nuestra investigación se orienta a responder la siguiente interrogante: ¿Los compromisos cumplidos en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI– *abonaron o erosionaron* las luchas comunales por la autonomía de los gobiernos indígenas en la región del norte de Huehuetenango?²

Para responder la pregunta anterior construimos tres capítulos subdivididos en varios acápite. El primero se refiere a una explicación acerca de rasgos conceptuales para comprender la política indígena, así como de una serie de datos de la realidad política actuales para que el/la lector/a tenga elementos para comprender el universo geográfico desde donde se presenta este análisis. Dicha singularidad nos permite analizar los efectos de los COCODES y el CAJ en el Norte de Huehuetenango, pero también puede habilitar contrastes y lógicas compartidas con otros territorios comunales.

1 *Firmaron las partes beligerantes* es la noción que utilizan las autoridades y los comunitarios con los que realizamos las entrevistas que sustentan esta investigación. Así dice una conclusión de uno de los talleres realizados: “Firmaron las partes beligerantes, pero nunca nos consultaron a los pueblos. No hubo representantes de las comunidades en la firma y discusión de los Acuerdos de Paz”. (octubre 21 de 2016.)

2 Comprendemos la forma comunal de la política indígena de la siguiente manera: El sujeto de la política no es un individuo, sino que son tramas de mujeres, hombres y niños articulados en asambleas que gestionan la vida en tierras que usan de manera comunal. La producción de la estructura de autoridad es de forma asamblearia; al mismo tiempo, las mujeres y hombres que fungen como autoridad comunitaria que anualmente se renuevan, cumplen el cargo sin remuneración, sino como una función obligatoria de vida comunal. Partimos pues de una comprensión de la política que se construye en una trama en la que el sujeto de la política **no** es un individuo ciudadano, que se representa de manera individual y que organiza la reproducción cotidiana de su vida en un ámbito de propiedad privada y centrada únicamente en el respeto de derechos individuales. Una ampliación de esta discusión se encuentra recogida en Tzul (2016).

El segundo acápite brinda elementos históricos para comprender el *Acuerdo Indígena*, documento que recogía la propuesta política que algunas organizaciones indígenas construyeron como postura frente a los Acuerdos de Paz, porque a pesar del genocidio y la muerte, lograron presentar ideas y propuestas políticas para debatir los términos en los que querían que se registraran las luchas indígenas, para acabar la guerra. Adelantamos que el Acuerdo Indígena, planteaba propuestas comunales para finalizar la guerra, pero dada la característica liberal (individual) de los Acuerdos de Paz, las respuestas fueron codificadas en sectores y en respuestas compatibles con individuos, no así con comunidades.

El último capítulo intenta dar cuenta de los horizontes del plurigobierno, es decir diversas maneras indígenas de gobernar en los territorios y en coordinación, tensión o diferencia con las estructuras locales del Estado y con el Estado nacional. De tal forma que delineamos como horizontes de plurigobernabilidad las propuestas de 18 estructuras de autoridades indígenas de todo el país, que plantearon posturas al respecto de la política comunitaria indígena; dentro de las cuales se puede dar cuenta de caminos políticos de autonomía comunal sin desconocer las estructuras del Estado. Sirva de ejemplo mencionar que uno de los puntos importantes de las demandas de las autoridades comunales es la democratización y fortalecimiento de la justicia estatal, pero con el respeto, reconocimiento y coordinación con las autoridades indígenas.

Esta investigación se inscribe dentro de un proceso más extenso sobre autoridades indígenas, territorios comunales y plurigobernabilidad. En este texto privilegiamos la historia oral y las maneras particulares de cómo cada una de las autoridades nombran lo que ven y analizan (clave semántica), es decir optamos por un método en el cual son las mismas autoridades y sujetos quienes nombran. De tal forma que realizamos 27 entrevistas: seis fueron con autoridades indígenas, seis con mujeres dirigentas del movimiento social (algunas compañeras de autoridades indígenas), cinco discursos recogidos en dos asambleas comunitarias y diez son conversaciones en profundidad con jóvenes q'anjobales. Desde el principio insistimos en la validez política y científica de las semánticas políticas indígenas para pensar como espejos nuestras luchas y nuestros territorios. Varias de las entrevistas se realizaron con mujeres, hombres y jóvenes que pueden estar sujetos a órdenes de captura, quienes accedieron a conversar siempre y cuando se conservara la confidencialidad; por ello, decidimos usar seudónimos al momento de registrar sus análisis.

A 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz, las comunidades indígenas, y singularmente las del Gobierno Plurinacional del Norte de Huehuetenango, han planteado caminos políticos de autonomía indígena, ruta que es compartida con la Municipalidad Indígena de Sololá y varios más; entre ellos podemos mencionar también a la Junta Directiva de los 48 Cantones de Totonicapán y el Concejo Maya Mam de los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango y Retalhuleu.

“Firmaron las partes beligerantes” son enunciaciones literales que autoridades y dirigentes comunales del Norte de Huehuetenango utilizan para producir sus balances de época de los 20 años transcurridos después de la firma de los Acuerdos de Paz.

Usamos las connotaciones locales con las cuales se aprende la realidad porque consideramos que estas claves dotan de la posibilidad política y científica para que los sujetos se piensen en su relación/tensión con las instituciones del Estado y el Capital. En todo caso, usar las claves semánticas de las autoridades permite desarrollar un ejercicio en el cual los sujetos se piensan a sí mismos. Asunto que como investigadoras consideramos de gran validez para desmontar la idea que las comunidades indígenas precisan de analistas externos para comprender el antagonismo político.

1. EL PAQ'TUN FRENTE AL AIDPI

Las comunidades del Norte de Huehuetenango, a lo largo de 20 años de la implementación de la Agenda de la Paz respondieron críticamente frente a la implementación del AIDPI. Las respuestas se han desarrollado ya sea al calor de las agresiones a las comunidades, en procesos de reconstitución política o en el proceso de la recuperación de los ámbitos de autonomía material y simbólica, es decir cuando las estrategias de gobierno comunal se despliegan para resguardar la vida colectiva. Para el caso del Norte de Huehuetenango, que contempla la región *Chuj, Poptí, Q'anjob'al y Akateko*, el término *paq'tun* es el concepto clave que servirá como estrategia semántica de análisis y de elaboración de la comprensión política nacional y local.

El término *paq'tun es q'anjobalano*, alude a una estrategia política de deliberación comunal de hombres y mujeres; representa también una institución política constitutiva del gobierno comunal. En términos más amplios significa gobierno desde la fiesta, son esas prácticas sociales plurales para hacer posible la vida, gestionar los entierros, mantener los caminos, mantener las fuentes de agua, reparar los edificios comunales, reforestar los bosques, decidir asambleariamente sobre las estrategias de la defensa del territorio o la postura ante las agresiones de ciertas instituciones estatales.

En tal sentido, Paq'tun es la institución política donde las comunidades defienden y gobiernan material y simbólicamente sus territorios. Esta compleja forma de organización territorial indígena se manifiesta de doble manera: a) gobierna hacia adentro de su territorio cuando gestiona y pauta tiempos, órdenes y, b) hacia fuera de su territorio cuando establece relaciones y /o alianzas con otros gobiernos territoriales, o cuando limita al Estado en su representación local (municipal) o nacional. Pero, ¿en qué se diferencia con las instituciones estatales? Una breve explicación al respecto es que en el *Paq'tun* el sujeto de la política es una trama colectiva de hombres, mujeres, niñas y niños (unidad de reproducción que hace posible la vida). En contraste, las estructuras municipales tienen como sujeto de la política al individuo-ciudadano, donde la relación con el Estado es un asunto fundamental. En segundo término, en las instituciones estatales, las estructuras se organizan para hacer posible la participación dentro de las mismas, a diferencia de las estructuras comunales que organizan sus asambleas para producir las *decisiones*; dado que se trata de la organización de la vida cotidiana, sus mecanismos de deliberación han de ser fuente de poder.

En ese sentido, la implementación de COCODES, que como ya dijimos, son resultado de los compromisos que se ejecutaron en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, serán leídos como la instalación de instituciones estatales que va a ir suplantando a las instituciones

comunitarias, que para el caso que nos ocupa se refiere al *Paqt'un*. Por ello, mientras que el *Paqt'un*, tiene como fuente de poder las diversas asambleas comunales desde donde se produce la representación comunal, los COCODES cobran vida con la promulgación del Decreto 11-2002, en el marco de la estrategia de descentralización de poder³.

En lo que se refiere al CAJ, los datos que presentan los informes de Minugua (revisar bibliografías) da evidencias de un proceso de confrontación con las formas de autoridad y formas de justicia indígena, en la cual, se restituye y orienta a quien comete la falta y no considera la cárcel como pena; se trata de una justicia pronta, asistida y en el propio idioma. Con la formación del CAJ en Santa Eulalia se instaló la forma de tribunal estatal de justicia, y con ello se asiste a una progresiva mercantilización de la justicia, dado que para plantear defensa es preciso el pago de abogados para poder acceder a un proceso judicial.

En la investigación tomamos en cuenta los siguientes ámbitos del poder: la representación política, la autoridad y la justicia, porque estos develan la capacidad de autonomía material y simbólica de las comunidades en los territorios.



Recibimiento de las autoridades comunales después de ser liberadas de un proceso judicial en que fueron criminalizadas. Foto. Juan Castro Simón. Barillas, 28 de julio de 2016.

3 Pensamos que la descentralización tuvo como efecto concreto la suplantación de las instituciones comunales de gobierno territorial, así como de los mecanismos de regulación y de justicia comunitaria. Pues aquello que funcionaba de manera comunal y nombrados por asamblea, se fue erosionando mientras aparecieron presupuestos y planes de gobierno.

a. Como punto de partida: el *paqt'un*

Comunidad-Tierra-Autogobierno son por lo menos tres de los hilos centrales para dar cuerpo y contenido a lo que en *q'anjob'al*⁴ se denomina *Paqt'un*. Líneas arriba anticipamos elementos para comprender el significado *q'anjob'al* que alude a un espacio sociopolítico de deliberación y de gobierno territorial, material y simbólico de la vida. *Paqt'un*, también sirve para nombrar las figuras y límites territoriales donde históricamente siguen gobernando las comunidades, en otras palabras: ciudades con sus respectivas estructuras de gobierno.

Ahora bien estas estructuras indígenas, que pueden tomar otro nombre según sean los idiomas y la historia comunal, tales como el *Atpetl* (*Nahualt*), el *Amaq'* (*K'iche'*) o el *ayllu* (*Aymara*) (Tzul 2016, Navarro 2015, Platt, 1981); han sido capaces de coordinar/gestionar/limitar su relación con las estructuras locales del Estado, dentro de los que podemos nombrar la Policía Nacional Civil, los Juzgados de Instancia, el Ministerio Público y la Procuraduría de Derechos Humanos. Claramente en cada territorio indígena ocurre de manera diferente, y la capacidad de realizar negociaciones depende tanto de la habilidad estratégica de las autoridades comunales como de los representantes locales de las instancias gubernamentales. Para describir ese complejo proceso usaremos el término de plurigobernabilidad. *Decimos pluri porque es un ejercicio diverso y responde a las diferencias político-históricas de cada región indígena y alude al gobierno, porque busca dar cuenta de cómo las comunidades, a través de sus autoridades, al producir coordinaciones, o al crear límites, están realizando gobierno de sí mismas.*

Estas formas territoriales de gobierno, son plurales con límites y diferencias entre unos y otros. Esta diversidad de expresiones es la condición que les ha permitido pervivir a pesar de la superposición de las divisiones geográficas municipales y las rupturas que impuso la dominación colonial. De tal manera que *tierra y autogobierno* serían el par que funcionaría de manera conjunta en las formas de gobierno comunal indígena. Algunas veces, dadas las características de las agresiones que sufren los gobiernos comunales, aparecen con más visibilidad por separado y otras veces de manera conjunta, y cobran forma según la intensidad, relación o disputa que tenga con la política municipal-departamental y/o las estructuras cacicales de poder que operan a nivel local. En todo caso, si seguimos la clave política del *paqt'un*, es imposible pensar las luchas y la dignificación indígena separada del control y gobierno de sus territorios.

2. CLAVES PARA LA COMPRENSIÓN POLÍTICA DEL TERRITORIO

Para nuestro caso del *Paqt'un* del *Payawail Yáyaw Konob* o gobierno Plurinacional del Norte de Huehuetenango, es preciso informar que está integrado por las naciones Maya *Akateca*, *Chuj*, *Popti* y *Q'anjob'al*. Las asambleas decidieron describirse de la siguiente manera: *“formamos parte de la república de Guatemala. Dentro de la unidad territorial, reafirmamos el carácter plurinacional, pluricultural y multilingüe de nuestro territorio”* (*Payawail Yáyaw Konob*; 2016).

4 El *Paqt'un*, es una entre las múltiples formas indígenas de dar nombre a las relaciones socioterritoriales, tales como el *Atpetl* (*Nahualt*), el *Amaq'* (*K'iche'*) o el *ayllu* (*Aymara*). Claramente estas formas territoriales de gobierno indígena guardan diferencias con las organizaciones del movimiento indígena. En ese sentido hay que distinguir entre gobierno indígena y movimiento indígena. Para ampliar más, puede revisarse Tzul (2016).

Mapa del Gobierno Plurinacional o Payawail Yayaw Konob



Foto: Gladys Tzul Tzul. Tomada del mapa recreado por el Gobierno Plurinacional del Norte de Huehuetenango. 9-12-2016.

El territorio representado en el mapa ha sido objeto de la concreción de varios de los objetivos nacionales de la política económica que se cimienta en el extractivismo. Una vez que estos objetivos se desarrollan en los territorios, tienen como efectos golpear las estructuras de gobierno indígena y los territorios que defienden, provocando que se reactiven y actualicen las formas defensivas de los gobiernos comunitarios. Tal es el caso de la instalación de proyectos extractivos sobre tierras comunales que ha significado la desviación de los ríos Kam Balam I y II, y el embalse de varias aldeas de Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia. Los proyectos extractivos han sido desarrollados bajo licencias nacionales en tierras comunales, por lo que afecta la vida de sus habitantes.

El Norte de Huehuetenango a que se refiere este estudio está conformado por los municipios de Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas, San Miguel Acatán, San Mateo Ixtatán y San Juan Ixcoy. Al momento de concluir este texto, diez personas entre dirigentes y autoridades comunales habían sido encarcelados bajo una serie de mecanismos judiciales que carecen de fundamento legal, tal como quedó demostrado en el proceso del juicio oral y público en el cual el Ministerio Público presentó acusaciones que no pudo fundamentar.⁵

⁵ Para el lector interesado, sugerimos revisar la sentencia del expediente 00109-2015 del Tribunal de Mayor Riesgo A de fecha 22 de julio de 2017.

Las autoridades y dirigentes fueron liberados por la presión de las comunidades organizadas, juntos con equipos jurídicos y organizaciones de derechos humanos aliadas a las comunidades. Actualmente se tiene conocimiento de la existencia de varias órdenes de captura dirigidas a mujeres y hombres que provienen de las comunidades. Se suma a ello la muerte de varias autoridades comunales y dirigentes, entre los que puede mencionarse a Daniel Pedro, Esteban Bernabé Mateo, Pascual Basilio Pascual, así como varios heridos. Como ya se informó, una considerable parte de conversaciones analíticas que dan cuerpo a este trabajo provienen de testigos en primera persona o familiares cercanos.

Sumemos más hechos, el 21 de noviembre del 2016 se realizó una asamblea comunitaria del *Paqt'un*, el evento tuvo lugar en Santa Cruz Barillas. En ella se trataron los siguientes puntos: a) Pronunciarse para rechazar la imposición de nuevos destacamentos militares en San Mateo Ixtatán; b) Negociar las condiciones de retorno de la subestación de la Policía Nacional Civil –PNC–; y c) Estructurar posturas ante las discusiones del proceso de Reforma Constitucional, entre varios más.

En esa misma fecha, en el *Paqt'un* de Santa Eulalia, se realizó el segundo encuentro entre las naciones del territorio del Norte de Huehuetenango con las naciones Ixil, y Tzotzil de Chiapas, México, con el objetivo de articular unión de territorios. Entre los puntos tratados resaltan cuatro:

1. La reafirmación de la Defensa del Territorio.
2. El fortalecimiento de las Autoridades Ancestrales y el Autogobierno.
3. Profundizar y fortalecer la autonomía y la autodeterminación naciones originarias.
4. Invitar a las otras naciones originarias de ascendencia Maya, a adherirse a los presentes acuerdos, previa consulta y consenso entre sus Autoridades Ancestrales de conformidad con sus propios procedimientos y normas.

Lo que hemos descrito nos permite interpretar la vitalidad y potencia de las tramas políticas territoriales que se siguen desplegando en las comunidades; las que podrían usarse como coordenadas para comprender la coyuntura política, misma que está íntimamente ligada a la construcción de mecanismos que hacen posible la vida política comunal, así como de proyectos políticos que se sostienen en la vida de las comunidades. Uno de los puntos fundamentales que se resaltaron y reafirmaron como espíritu de la vida comunal es que las autoridades indígenas se han de regir según el mandato de sus asambleas comunitarias. En tal sentido, la construcción de un camino para la articulada defensa de los territorios, se realizará según el ritmo y temporalidad que impregnen las asambleas.

De manera más general, los puntos de la asamblea en Barillas, así como en el encuentro de naciones en Santa Eulalia, también revisan y miden el funcionamiento de la sociedad posconflicto, en términos de la función del Ejército en las comunidades, los criterios del control ciudadano-comunal sobre las instancias de seguridad, es decir la Policía Nacional Civil y las reformas en el sector justicia.

a. Análisis del impacto de los COCODE y CAJ sobre la Autoridad Indígena

En este documento avanzamos en un análisis no exhaustivo, pero que intenta dar cuenta de los efectos que tuvo la firma de los Acuerdos de Paz en el territorio plurinacional ya mencionado, específicamente el impacto de la instalación de los Centros de Administración de Justicia –CAJ–⁶ y la puesta en funcionamiento del sistema de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE). Para ello, retomamos la pregunta principal: ¿los compromisos cumplidos en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI– *abonaron o erosionaron* las luchas comunales por la autonomía de los gobiernos comunales indígenas en la región del Norte de Huehuetenango?

La creación de ambas instituciones hace parte de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.⁷ Los CAJ son resultado parcial de las demandas por justicia, pronta y asistida, y que cobra fuerza con la implementación de la Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Y del espíritu del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas⁸. En lo que se refiere a los COCODE, podemos identificarlos en el marco de la estrategia nacional de descentralización del Estado, que buscaba asegurar procesos de toma de decisiones desde los ámbitos locales y para ello se busca reformar y refuncionalizar un sistema de concejos creado en la década de 1980.

¿Por qué escogimos estas dos instituciones? Porque a través de los efectos que estas tuvieron en el Norte de Huehuetenango es que se puede examinar cómo se produce la incompatibilidad entre las formas comunales de la política con las maneras liberales del Estado guatemalteco de la posguerra.

Nos referimos a dos puntos. El primero las estrategias de gestión de la autoridad comunal para producir equilibrio, justicia y resolución de conflictos; esas estructuras de autoridad comunal indígena, a pesar de su vigencia ancestral, fueron desconocidas con la instalación de instituciones estatales de justicia vía los CAJ. En los talleres realizados en el marco de esta investigación, las autoridades comunales manifestaron lo siguiente: “Cuando llegó el CAJ hicieron a un lado a nuestras autoridades, porque dijeron que eran los jueces los que tomarían la decisión; y lo que sucedió es que comenzaron a llegar muchos abogados y comenzamos a gastar para tener justicia. Comenzaron también a titular tierras, que antes tenían las comunidades y pasaron a titulación personal”. (Gaspar y demás asistentes al taller)

En cuanto a la instalación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, se detecta una serie de fenómenos que dan cuenta del desconocimiento de las formas comunales de producir la representación política. Esto provocó una tensión entre Alcaldes Comunales y Presidentes de COCODE. Algunas veces los presidentes de COCODE coordinan actividades con alcaldías, mientras que en otras se genera conflicto por la representación comunal.

6 Creado según Decreto número 89-98 de fecha 28-11-98.

7 Carta de intención del Organismo Judicial, Ministerio de Gobernación y Ministerio Público. De fecha 25-11-1997.

8 También en el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (Considerando V e inciso 8), donde queda establecido que es preciso la promoción de la justicia, pronta, asistida y en los idiomas indígenas locales de cada región. Para más información revisar dicho acuerdo.

Mientras que los COCODE aglutinan comités y sectores organizados en una directiva principalmente para la gestión de proyectos de infraestructura, a diferencia de ello, las estructuras de autoridad comunal se encargan de la gestión, defensa y recuperación de las tierras comunales y de hacer justicia para resolver conflictos.

Las afirmaciones anteriores están basadas en los hallazgos de la investigación de campo que se realizó en los meses de octubre y noviembre del 2016 en la región del Norte de Huehuetenango. Se organizaron extensas sesiones de entrevistas con mujeres, hombres, niñas, niños, actuales autoridades comunales y autoridades comunales que estuvieron encarceladas, o quienes sus condiciones de vida se han visto fragilizadas a partir de la criminalización de sus actividades o las de sus padres –en el caso de los niños– por cumplir su función como autoridad comunal. Asistimos a tres asambleas comunales y conocimos varias de las nociones y elaboraciones políticas que la propia gente tiene de su realidad. Privilegiamos conversar con comunitarios y descartamos hablar con funcionarios públicos, dado el álgido clima ya que justo por esas fechas se había realizado una orden de captura contra un dirigente comunitario.

Presentamos los siguientes datos importantes para comprender la diferenciación concreta del antagonismo en el funcionamiento de las 520 comunidades al interior del *Paqt'un* y los COCODE en la región de Santa Eulalia.

Cuadro comparativo entre Autoridades Comunales y COCODE

Rasgos principales

Autoridades comunales	COCODE
Son nombradas por las asambleas comunales y son autoridad política.	Cobran existencia con el Decreto 11-2002
El alcalde comunal se encarga de la vida comunal y de la búsqueda del equilibrio político en términos de vida cotidiana y de defensa de la vida frente a las agresiones	Tienen funciones de gestor de proyectos de desarrollo y funciona mediante la organización de comisiones
No necesitan autorización legal ni municipal para existir	Precisa de tener autorización y legalización de la Municipalidad
Los alcaldes comunales buscan no quedar subordinados a las estructuras militares y de política estatal	En varias comunidades siguen siendo los comisionados militares quienes integran la dirección de los COCODE
No se necesita ser letrado y alfabeta para ser autoridad, puesto que si la asamblea le nombra es porque se tiene la habilidad política para serlo	Precisa ser letrado porque se enfrenta a mecanismos y trámites legales para desarrollar sus funciones
La deliberación y el consentimiento asambleario es el que marca la pauta de sus actividades	Se rigen según planificación estratégica y planes de desarrollo municipal y regional

Continúa...

Autoridades comunales	COCODE
Es autoridad porque es investida por asamblea	No es autoridad
Las autoridades comunales han encabezado el proceso de defensa del territorio frente a proyectos extractivos	Algunos COCODE apoyan los proyectos extractivos, en tanto están ligados a las políticas municipales
Coordinan algunas actividades con los COCODE	No necesariamente coordinan con las autoridades y a veces suplantán a las autoridades comunales

Fuente: elaboración de Gladys Tzul, basada en la memoria de las entrevistas en trabajo de campo.

Cuadro comparativo entre Autoridades Comunales y Centro de Administración de Justicia

Rasgos principales:

Autoridades Comunales	Centro de Administración de Justicia
Su objetivo es resolver, armonizar los conflictos y reeducar a quienes cometen faltas	Tenía como objetivo justicia pronta y asistida, pero contribuyó a erosionar las funciones de las autoridades comunales
No precisa de pago y burocracia para la resolución de los conflictos	Es preciso hacer trámites burocráticos para la resolución de conflicto
No hay una división entre conflictos penales, civiles, mercantiles. La autoridad se acerca a resolver de manera articulada y comunal	Divide los conflictos en penales, mercantiles, familiares, civiles y más
No precisa de un abogado	Precisa de un abogado o procurador para acceder a la justicia
Su fuente de derecho es la ley comunal, misma que proviene de estrategias históricas de regulación	Su fuente de ley son los códigos estatales que no son compatibles con las estructuras comunales
Se basan en las leyes comunales y en el reconocimiento de instrumentos internacionales para apoyar sus funciones comunales	Se basan en el funcionamiento del sistema ordinario de justicia
Tienen como escenario de funcionamiento tierras comunales y comunidades	Se basan en el reconocimiento y la estructura de la propiedad privada y los derechos individuales
Apoyan y protegen las demandas de las mujeres indígenas	Tiene límites de atención de mujeres indígenas, en tanto no tienen recursos para atender en idiomas mayas a las mujeres.

Fuente: Elaboración de Gladys Tzul, basada en la memoria de las entrevistas y dos asambleas comunales en octubre de 2016.

Sirvan estos cuadros comparativos para dar cuenta de los efectos que tuvieron estos dos mecanismos a partir de la institucionalidad de los Acuerdos de Paz y particularmente del AIDPI. Hasta aquí, hemos presentado la incompatibilidad de ambos sistemas, sin embargo, aunque no es objeto de esta investigación, también existe en ciertas comunidades una serie de acoplamientos –problemáticos– y algunos procesos de coordinación que las autoridades realizan para hacer funcionar los beneficios que precisen de instituciones. Un ejemplo puede ser cuando las autoridades logran coordinación con los COCODE y delimitan funciones para el mejoramiento de las comunidades, en todo caso, la capacidad de coordinación tiene relación con la correlación de fuerzas entre la comunidad y las instituciones estatales.

Analizaremos ahora el despliegue autonómico de las comunidades frente a la implementación de los COCODE y de los CAJ, a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz, con la intención de delinear un balance de época que sirva para dialogar con otros territorios, donde los gobiernos comunales han demostrado singular pervivencia y existencia. No centramos nuestra mirada en los compromisos asumidos y no cumplidos; primeramente porque esa ha sido la tónica clásica en la que se han realizado la mayoría de los informes, y que comparten conclusiones que explican el no cumplimiento, por ejemplo: la falta de voluntad política, el racismo, la no asignación de recursos, el cambio del partido que se haga cargo del gobierno ejecutivo, o por el uso partidario y clientelar de ciertas instituciones.

b. Acabar la guerra: “queríamos Acuerdo Indígena y nos dieron AIDPI”

La guerra interna en Guatemala, o el enfrentamiento entre tres fuerzas políticas que disputaban la soberanía sobre los territorios⁹, dejó como resultado la muerte de más de doscientos mil hombres y mujeres que en su mayoría eran indígenas que habitaban en las comunidades en territorios rurales¹⁰. Las tres fuerzas enfrentadas fueron las siguientes:

- a) Las distintas expresiones políticas de sectores de izquierda, que terminaron aglutinadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).
- b) Los sistemas de gobierno indígena que protagonizaron históricamente múltiples sublevaciones por la defensa y recuperación en los territorios indígenas, *amaq'*, *paqt'un*, entre otros. Podemos también nombrar las estructuras cooperativistas organizadas en el Ixcán por defender sus tierras o comunidades que se organizaban para defender las vidas y tierras comunales como en el Norte de Huehuetenango¹¹.

9 Usamos la palabra soberanía porque es un término que remite a la decisión. En los sistemas de gobierno comunal, la decisión se organiza y pacta de manera colectiva, entonces la decisión se impone desde las asambleas comunitarias. Hablar de soberanía también nos remite a un orden de mando, para el caso los sistemas de gobierno; el orden de mando generalmente es rotado cada año y renegociado según las condiciones políticas y materiales de la vida y de la tierra. Ver más en Tzul, 2016.

10 Hasta el momento no existe una estadística detallada del número de muertos por pueblo indígenas, pero queda claro que la mayoría de ellos fueron indígenas; la mayoría de las masacres fueron realizadas en el área rural indígena. De más de 400 masacres un 90% fueron realizadas en los territorios indígenas del altiplano occidental, las Verapaces y el norte del país. Ver <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeREMHI-Tomo2.htm#t2c3-m20>

11 La lucha por la tierra y autogobierno también eran ejes articuladores a lo interno de ciertas comunidades en el Ixcán, bajo la forma de cooperativas de propiedad comunal. Al respecto podemos seguir las reflexiones de Roddy

- c) Las fuerzas armadas que representaban a los intereses oligárquicos de la clase política económica del país que gobiernan las estructuras institucionales de gobierno como la gobernación, municipalidad.

Nuestros datos sugieren que en la década de 1980 se desplegaron múltiples formas de resistencia indígena y enfrentamientos políticos que daban continuidad al histórico antagonismo de luchas indígenas venidas desde la Colonia y en la pugna por la formación de la república a finales de 1800.

Las luchas comunales de la segunda mitad del siglo XX, algunas veces se realizaron directamente contra los poderes estatales locales-municipales; otras la hicieron contra los contratistas de cortadores de café o de caña de azúcar, que engañosamente pactaban condiciones de trabajo y pago que luego incumplían en las fincas; a veces también se desplegaron contra los sacerdotes que quisieron inventariar como propiedad de la Iglesia los muebles y enseres que se había comprado de forma comunitaria, o cuando las mujeres se opusieron al reclutamiento de sus hijos para hacer servicio militar obligatorio, CONAVIGUA, es el ejemplo más representativo de lo dicho anteriormente.

Los contenidos de las luchas de los sistemas de gobierno comunal son plurales, diversos y a veces aparecen de manera ambigua y contradictoria. Sin embargo, en todo caso pueden leerse como luchas por el autogobierno y la autonomía.

En ese sentido la lucha por la tierra se constituye como un vector importante que dota de contenido a la lucha de las comunidades y sus autoridades.

En los encuentros, los talleres y reuniones realizados, las y los dirigentes y autoridades indígenas en el Norte de Huehuetenango, saludan que se haya retirado el Ejército de algunas comunidades y que se desmantelara la dominación de los comisionados militares de las autoridades comunitarias.

Al referirnos acerca de cuál es la diferencia entre el tiempo de la guerra y el tiempo actual en términos de gobierno político comunal, un comunitario comentó: “Yo me acuerdo cuando era niño que el Ejército estaba en las comunidades, uno salía a la calle o a traer agua, y siempre tenía que ir y venir rápido. Uno no podía ir a trabajar al Ixcán, porque había controles del Ejército. También por esa fecha estaba pasando la Masacre de Puente Alto en Barillas, donde quemaron la comunidad entera y mataron a todos. Cuando llegó la firma de los Acuerdos de Paz, pues ahí ya se fue el Ejército. Pero regresó hace un par de años, cuando comenzó la hidroeléctrica, ahí de nuevo ocuparon el pueblo”. (Baltazar; 2016).

Escogimos usar este análisis del comunitario porque presenta el papel del Ejército en los espacios locales y da cuenta de una nueva forma de ocupación de la región del Norte de

Brett, quien reconstruye que desde 1966, habían miembros *mam*, *k'anjob'al*, *jakalteco* y *chuj*, viviendo en parcelas de 400 cuerdas. Y de ahí formaron las cooperativas en el área. La organización de las cooperativas funcionaba como un poder independiente, logró unidad política y fortalecimiento de la economía campesina. Para ver más puede revisarse: Brett; 2007.

Huehuetenango. Parafraseamos a Tariq Ali (2003) cuando dice que la dictadura del capital ha demostrado ser mucho más resistente que la dictadura militar.

Para ampliar, la perspectiva anterior seguimos dialogando con respecto al *mando*. Y a la pregunta ¿Quién mandaba antes y quién manda ahora en las comunidades? En un taller con autoridades comunales, una de ellas analizó lo siguiente: “Su pregunta es bien importante. Porque si nos detenemos a pensar, pues la verdad es que los comisionados militares eran los que decidían, y ahora, pues en muchas comunidades ellos son los que se quedaron como presidentes de Cocodes. Entonces el problema que tenemos ahora es que les quieren quitar las funciones a las autoridades porque dicen que el que manda es el del Cocode. Pero para nosotros es claro: La autoridad es la que decide, junto con las comunidades y los Cocodes hacen gestiones y asuntos que se necesitan en las comunidades” (Antonio; 2016).

El comentario anterior nos presenta el asunto relevante de las comunidades, el problema de cómo la institucionalidad creada por los Acuerdos de Paz no logró romper las estructuras de dominación militar en la vida comunal y que dichas estructuras se perpetuaron en las estructuras civiles “democráticas”.

c. Visión comunitaria sobre la institucionalidad de la paz para pueblos indígenas

Pero ¿cómo leemos ciertos momentos de apertura que se lograron gracias a la fuerza de las demandas de las comunidades y de parte del movimiento indígena? ¿Qué lectura le damos a la creación y fortalecimiento de la Academia de Lenguas Mayas; la creación de mecanismos institucionales para encarar la lucha contra el racismo, como la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala –Codisra–, la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI– entre varias más?

En los talleres conversamos al respecto de esas interrogantes y las posturas que comparten varios de los dirigentes es la siguiente: el surgimiento de las mismas responde a las luchas y demandas de las comunidades, pero al evaluarlas críticamente sobre su funcionamiento, las caracterizan bajo los siguientes términos:

- a) Uso clientelar de las instituciones, según el partido político que gobierne.
- b) Varias veces sus actividades responden a las agendas de gobierno y no de las demandas de las comunidades.
- c) No funcionan para lo que se les creó, debido a la falta de presupuesto.

El análisis que realizamos se alimenta de estos puntos críticos que las comunidades enuncian, y al mismo tiempo podemos decir que en gran medida los Acuerdos de Paz tuvieron efectos de inclusión de indígenas en clave individual ciudadana, acto que simultáneamente significó una sistemática exclusión y desconocimiento de los sistemas políticos comunales indígenas.

Ahora bien ¿qué significa desconocer sistemas políticos comunales indígenas e incluir a los individuos como ciudadanos? En primer lugar, claramente un significativo ingreso de

indígenas a instituciones estatales y la creación de institucionalidad indígena; sin embargo, se sigue conformando un proyecto estatal en el que piensa lo indígena únicamente como ciudadanos e individuos.

En segundo lugar, esto trajo como consecuencia que para los Acuerdos de Paz, lo indígena sea gestionado como una escisión entre tierra e indígena. Es decir, los sistemas de gobierno indígena existen como tales porque tienen un espacio geográfico concreto: la tierra. Lo comunal indígena no puede ser pensado separado de la tierra y ese fue uno de los efectos instalados por los Acuerdos.

Afirmamos lo anterior, porque se están dando procesos de titulación individual, previa compra de tierras, lo que es compatible con la propiedad privada. Sabido es que fueron estas condiciones las que sentaron las bases para la producción, para la exportación y la economía centrada en la producción. De tal forma que la tierra se piensa en clave de producción y mercado, mientras que pueblo indígena quedaría bajo una clave folclórica y puramente cultural.¹²

Pensar lo indígena desconectando el uso y propiedad comunal de la tierra, reiteramos, no es posible, es como pensar lo político sin lo económico. No es posible pensar lo indígena y sus formas de identidad fuera de una historia, lo cual significa un espacio concreto, es decir el territorio.

“La guerra decidieron acabarla las partes beligerantes, nosotros no firmamos, no hubo un acuerdo firmado en los territorios, por ejemplo pasaron acuerdos en México, en Oslo, pero no hay acuerdo en Nahualá, en Nentón o en Olintepeque” (Lucas; 2016). Así dice una reconocida autoridad *q'anjob'al* al momento de hacer un balance de época después de la finalización formal de la guerra. Sin embargo “Después de sufrir una cantidad de muertos y de represión, se tuvo la fuerza para plantear una propuesta para resolver la guerra. El problema es que nosotros no queríamos la toma del poder, nosotros queríamos cambiar nuestra realidad, no queríamos el Estado” (Juárez Mateo; 2016).

Un panorama general da cuenta de que la posición de los pueblos indígenas era lograr un **Acuerdo Indígena** que trajera consigo hilos de autonomía territorial y política. Dicha propuesta consideraba los siguientes elementos:

- a) Recuperación de tierras posterior al refugio y la reubicación de retornados.
- b) Expulsión del Ejército de las comunidades.
- c) Desmantelar la subordinación de las alcaldías indígenas de estructuras militares.
- d) Producir mecanismos donde se respetaran las decisiones tomadas en las comunidades.
- e) Búsqueda de familiares, maridos e hijos desaparecidos y lucha por la justicia.
- f) Lucha por la dignificación.

12 Se encuentra ampliamente analizado en *El horizonte liberal de los Acuerdos de Paz*. Tzul. 2013.

Los puntos que acabamos de nombrar se construyeron mientras se realizaban conversaciones con dirigentes comunales y algunas mujeres dirigentes en la organización de retornados, las cuales consolidamos a continuación: “porque nosotros no vemos únicamente un problema, sino que lo vemos integral. Pero lo que nos devolvieron fue un acuerdo que firmaron y retomaron algunos elementos de lo que pedíamos” (Diego; 2016).

El Acuerdo Indígena al que aludimos fue una de las propuestas que algunas organizaciones indígenas presentaron a la Asamblea de la Sociedad Civil en 1992¹³, y que si bien plantearon un Acuerdo Indígena, es claro que las demandas quedaron planteadas y repartidas en varios acuerdos más. De tal forma que temas tan fundamentales como la recuperación de tierras sigue siendo uno de los asuntos estructurales para las comunidades indígenas. Pero las medidas que querían resolver el asunto de las tierras vía un mercado de tierras con proyectos de créditos y de economía para la producción, golpeó directamente a la economía de reproducción de vida.

Vale la pena hacer una aclaración, acerca de lo que denominamos Acuerdo Indígena. Habría que pensarlo como un proceso, es decir deliberaciones que fueron dando forma a documentos, en tal sentido, se pueden rastrear los documentos producidos en esa época que se conoce como Acuerdo Indígena.

Por ejemplo las dificultades que tuvieron los retornados en las tierras de la Costa Sur: “nos ofrecieron tierra, pero ya era tierra cansada, tierra que estaba degradada, y todavía quería que el acceso fuera por crédito, había momentos en que yo mejor quería regresar a México, pero ya habíamos perdido tierras y teníamos muchos muertos. Pero como comunidades seguimos organizados, y una de nuestras primera acciones, cuando retornamos a estas tierras, fue formar las escuelas para nuestros hijos” (Antonio; 2016).

El testimonio anterior alumbra acerca de cómo las seis demandas presentadas en el Acuerdo Indígena siguen vigentes, pero también de la vital potencia de las comunidades.

Un asunto que no se puede omitir es que aunque el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos plantea una función acotada del Ejército, es claro que la militarización está presente en varias comunidades, y que en muchos casos, es la Policía quien cumple esas funciones. Valga mencionar como ejemplo las innumerables subestaciones de la Policía Nacional Civil que han sido expulsadas de las comunidades, así como ha ocurrido en Santa Cruz Barillas.

3. HORIZONTE DE PLURIGOVERNABILIDAD: ¿ES POSIBLE RESIGNIFICAR?

¿Qué han realizado las comunidades del Norte de Huehuetenango para seguir siendo autónomas? Ante las agresiones de las hidroeléctricas, el encarcelamiento de autoridades y dirigentes, la ocupación militar para facilitar el ingreso de las hidroeléctricas, y el

13 Las organizaciones a las que nos referimos son varias, algunas ya desaparecieron o existen bajo otro nombre, pero podremos nombrar a CONAVIGUA. Información más precisa puede encontrarse en los registros del CDIM. Centro de Investigación Maya.

desconocimiento de sus autoridades comunales se ha gestado una serie de respuestas desde el *Paqt'un* dentro de las que podemos mencionar las demandas actuales:

La instalación de criterios comunales para negociar

- El retorno de la Policía Nacional Civil: las asambleas proponen que se revisen las hojas de vida de quienes prestarían servicio en las comisarías de Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas y San Mateo. Se propone establecer asambleas para que se conozcan los avances del posible retorno.
- El retorno del Centro de Administración de Justicia: dejar en claro que: a) Las funciones del CAJ han de coordinarse con las autoridades comunales, b) Producir mecanismos para que no se deslegitimen la función y la autoridad comunales y los mecanismos para producir justicia, y c) Respetar las funciones que las asambleas les designen a sus autoridades.
- Acotar las funciones de los Cocode. Las autoridades comunales del *paqt'un* se posicionan frente a la existencia de los Cocode desde hace casi más de diez años. Ahora bien, a pesar de las tensiones entre las formas de autoridad y de representación, las autoridades sugieren que se acoten las funciones de los Cocode como gestores y administradores de algunos proyectos, previo consentimiento de las asambleas de las comunidades.
- Reconsiderar el estatuto de las tierras comunales: Proteger y defender el territorio del Norte de Huehuetenango y seguir la declaración de territorio libre de minería e hidroeléctricas. Así como exigir que desistan las órdenes de captura sobre autoridades comunales.

En los cuatro puntos se proponen medidas de coordinación con las instituciones, pero con el respeto de las autoridades e instituciones indígenas. Las autoridades no desconocen al Estado, sino más bien propone coordinar y gestionar actividades en igualdad. En tal sentido, las comunidades gobiernan en sus territorios y el ejercicio de gobierno ocurre según las pautas que las comunidades vayan delineando, al ritmo de la política comunal.

Lo que llamamos plurigobernabilidad, entonces, sería una estrategia de cómo las comunidades, a 20 años de los Acuerdos de Paz, presentan un camino de elaboración política local, que es capaz de proponer diversas estrategias acotadas al gobierno en el territorio. No se trata del enfoque del poder compartido que propone Cojtí (2015), sino de una propuesta comunal de gobierno que cobraría forma y cuerpo según el territorio indígena en el que se despliegue.

Cojtí (2015) considera que para el mejoramiento de la vida de los pueblos se precisa de dos tipos de políticas: las redistribución de la riqueza y las del reconocimiento étnico. En su propuesta de poder compartido, que a la vez retoma de Lijpartt (1977) propone que el poder compartido ha de pensarse en términos de reconocimiento étnico, porque considera que es uno de los caminos más viables. Describe cuatro características del poder compartido, a decir: Participación, alto grado de autonomía, proporcionalidad de representación, derecho

de veto de los pueblos minoritarios. El enfoque de poder compartido, según el autor, se centra únicamente en la parte ejecutiva del Estado y por ello alude a participación.

A diferencia del planteamiento anterior, lo que llamamos plurigobernabilidad, es el ejercicio político y de deliberación de las estructuras de gobierno comunal, que han desarrollado experiencias y trayectorias políticas comunales y desde ahí coordinar con el Estado. La propuesta de la política comunal, no es estadocéntrica, ni la toma del Estado o la reforma de este. Sino que se refiere al despliegue autonómico de tierra y autogobierno comunal indígena que coordinaría con instancias estatales del mundo local; coordinaciones que ocurrirían acorde al ritmo de cada una de las comunidades.

Parte de este espíritu queda recogido también en la propuesta de redacción del artículo 203 constitucional consensuado por las autoridades indígenas, como propuesta de enmienda a la redacción de la Secretaría Técnica (Integrada por Cicig, Ministerio Público, Oacnudh). La propuesta dice lo siguiente:

la justicia se imparte de conformidad con la Constitución, las leyes de la república y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales de justicia y a las autoridades indígenas el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. (...) La función jurisdiccional se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que la ley establezca y por las autoridades de los pueblos indígenas. Las autoridades indígenas ancestrales ejercen funciones jurisdiccionales de conformidad con sus propias instituciones, normas, procedimientos y costumbres siempre que no sean contrarios a los derechos consagrados dentro de la Constitución y a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Las decisiones de las autoridades indígenas ancestrales están sujetas al control constitucional de amparo (Autoridades indígenas; 2016).

El punto anterior recoge la propuesta de las autoridades comunales, dentro de las que también se inscribe y aporta el gobierno Plurinacional del Norte de Huehuetenango. De tal manera, que resignificar los Acuerdos de Paz, tendría como horizonte el gobierno plural de los territorios y el reconocimiento y respeto de las autonomías comunales indígenas. Esto significaría, en términos más amplios, avanzar en un proceso político en el que sea posible, bajo el marco del respeto, la coordinación de actividades con el Estado, pero al mismo tiempo el resguardo de la autonomía comunal.

Referencias

- Aguilar Martínez, Olga Raquel (2012). *“Análisis Jurídico entre las relaciones del sistema de derecho oficial e indígena en el Centro de Administración de Justicia –CAJ– del municipio de Santa Eulalia, departamento de Huehuetenango”*. Universidad de San Carlos de Guatemala. *Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales*.
- Ali, Tariq (2004). *Bush en Babilonia. La recolonización de Irak*. España, Alianza Editorial.
- Brett, Roddy (2007). *Una guerra sin batallas: Del odio, la violencia y el miedo en el Ixcán y el Ixil, 1972-1973*. Guatemala, F&G Editores.
- Castro Simón, Juan G. (2016). *“Criminalización una Herramienta del Poder” Noticias del Corredor, en Comunidad 19 (VI), 5*.
- Cojtí Cuxil, Demetrio (2015). *Ri k’ak’a runuk’ik ri Iximulew. Modelo Guatemalteco de Estado multinacional –Aplicación del Enfoque del Poder Compartido–*. Guatemala, Maya Wuj/ AGAAI.
- Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (2004). Informe *“Una nueva justicia para la paz” El proceso de implementación 1998-2004*. Guatemala, Magna Terra Editores.
- Falla, Ricardo (1992). *Masacres de la selva. Ixcán, Guatemala (1975-1982)*. Guatemala, Editorial Universitaria.
- Gutiérrez, Raquel, Zibechi, Raúl (2011). *Palabras para tejernos, resistir y transformar en la época que estamos viviendo*. México, Pez en el Árbol.
- Gutiérrez Aguilar, Raquel (2016). *Horizonte Comunitario-Popular, Antagonismos y producción de lo común en América Latina*. Guatemala Maya Wuj/Tzikin.
- Hernández N. Luis. y Ana Rubio (2016). *La nueva servidumbre agraria y la resistencia indígena y campesina*. México. CECAM
- Hernández Pico, Juan (2005). *Terminar la guerra, traicionar la paz: Guatemala en las dos presidencias de la paz. Arzú y Portillo (1996-2004)*. Guatemala, Flacso.
- Jonas, S., Ed MacCaughan y E. Sutherland Martínez (1984). *Guatemala: Tyranny on Trial. Testament of the Permanent Peoples Tribunal*. San Francisco, Synthesis Publications.
- Juárez Mateo, Rigoberto (2016). *“La persecución judicial a las autoridades comunitarias, mecanismo histórico de represión del Estado guatemalteco a las naciones ancestrales mayas”*. *Noticias del Corredor, Dejando Huellas, 19 (VI), 10*.
- Kobrak, P. (2002). *“El conflicto armado en Huehuetenango”*. Documento interno.

- Le Bot Y. (1997). *La guerra en tierras mayas: Comunidad, violencia y modernidad (1970-1992)*. Guatemala, Fondo de Cultura Económica.
- Marroquín Guerra, Otto (2005). *Administración de Justicia en Pueblos Indígenas*. Guatemala, Serviprensa.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (2003). Informe de Verificación de Minugua, Edición Temática Tomo IV. Guatemala, Minugua.
- Montejo Estrada, Marvin Antonio (2006). “La importancia de establecer una coordinación apropiada para mejorar la administración de justicia en el Centro de Administración de Justicia del municipio de Santiago Atitlán del departamento de Sololá”. Universidad de San Carlos de Guatemala. Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2009). *La muerte de una disciplina*. México, Siena Editores.
- Thomson, Sinclair (2010). *Cuando sólo reinasen los indios*. Bolivia, WA-GUI.
- Tzul Tzul, Gladys (2016). *Sistemas de Gobierno Comunal Indígena, Mujeres y Tramas de Parentesco en Chuimeq’ena’*. Guatemala, Maya Wuj/ Tzikin.
- Tzul Tzul, Gladys (2016). “La producción de la autoridad comunal indígena. Breve esbozo para Guatemala”. *El Apantle Revista de Estudios Comunitarios*, 2 (1) 19-36.
- Tzul Tzul, Gladys, Navarro Mina (2016). “Común ¿Cómo?”. *El Apantle Revista de Estudios Comunitarios* No. 2. México, Pez en el Árbol.
- Tzul Tzul, Gladys (2016). “ ‘Cuándo solo reinasen los indios’: cuando solo reinase el común. Las mujeres indígenas en la historia comunal indígena”. *Noticias del Corredor, Voces Mayas*, 19 (VI), 3.
- Velásquez, Helmer (2013). “Tierra en disputa: Despojo, reforma agraria y acaparamiento”. *Revista Territorios* VIII. Guatemala, Magna Terra Editores.

Otras fuentes:

- Carta de Intención entre representantes del Organismo Judicial, Ministerio de Gobernación y Ministerio Público, para acordar la integración de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Guatemala, 25 de septiembre de 1997.
- Resolución de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, que aprueba la implementación y construcción de los Centros de Administración de Justicia (CAJ’s) Guatemala 20 de noviembre de 1998.

Decreto 89-98 del Congreso de la República de Guatemala. Que reconoce la personalidad jurídica de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia.

Propuesta de redacción del artículo 203 Constitucional Consensuado por los Alcaldes Comunales de los 48 cantones de Totonicapán, la Alcaldía Indígena de Sololá, los B'q'olq'esal Tenam del Pueblos Ixil de Nebaj y Cotzal, Payxa Yajawil Konob' Akateko, Chuj, Popti y Q'anjob'al, la Municipalidad Indígena de Xojola Boca Costa de Sololá, la Alcaldía Indígena de San José Poaquil, el Consejo Nacional de Autoridades Ancestrales Maya, garífunas y xincas de Ixim Ulew, Consejo de Autoridades Indígenas Maya.

Participación juvenil y Acuerdos de Paz: ¿agenda actual y futura?

Gabriela Carrera / Liza Noriega

INTRODUCCIÓN

Hace veinte años se firmó en Guatemala el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, como culmen de un proceso de negociación que comenzó a finales de la década de 1980 acorde a la conformación de un nuevo orden internacional. Además, daba fin a una guerra de 36 años, con miles de víctimas y una sociedad afectada por la violencia, el miedo y el silencio.

Guatemala es hoy un país complejo de comprender y con muchos retos y problemáticas políticas que hacen necesario revisar qué y cómo se valoran los Acuerdos de Paz. El espíritu de estos era crear condiciones políticas, económicas, culturales y sociales diferentes para las nuevas generaciones de guatemaltecos y guatemaltecas que asumieran el presente y el futuro del país. Sin embargo, hablar de los jóvenes y el proceso de paz, en tanto identidad política, es “hablar de ausencias” como dijera Leslie Lemus durante el seminario de investigación del cual este trabajo hace parte. Si bien los jóvenes estuvieron presentes en el proceso de negociación y de la firma de los Acuerdos de Paz, lo hicieron en su mayoría como parte de organizaciones no estrictamente juveniles: organizaciones universitarias, político-revolucionarias, campesinas o de educación media.

Este trabajo busca responder cómo son entendidos los Acuerdos de Paz desde las organizaciones de jóvenes y si estos encuentran en ellos un referente en sus luchas, reconociéndolos como tal, o bien recuperando problemáticas centrales que los Acuerdos abordan. Para ello, el primer apartado busca responder cómo se conceptualiza la juventud o las juventudes y la relación de sus condiciones actuales con algunos de los contenidos de los Acuerdos de Paz. En segundo lugar, se realiza un recorrido por veinte años de participación en diferentes problemáticas y cómo ven hoy estas luchas algunos jóvenes desde sus organizaciones. Para realizar este apartado se consultó una diversidad de fuentes bibliográficas para reconstruir algunos elementos del recorrido histórico. Además, en el marco de un auge importante de organizaciones juveniles surgidas en 2015, se realizaron dos entrevistas colectivas –en la ciudad capital y en la cabecera departamental de Quetzaltenango–, que permitieron la reflexión conjunta y el debate, objetivos que se perseguían con esta dinámica de recolección de información. A ellas asistieron trece jóvenes de diferentes colectivos¹ con experiencias y

1 En ciudad de Guatemala participaron un representante de Jóvenes por Guatemala, voluntariado IGER, Asociación de Estudiantes de Agronomía de la USAC, Winaq, Techo para mi País, Observatorio contra el Acoso Callejero,

objetivos organizativos diversos. Por último, a manera de conclusión, presentamos algunas formas de resignificar los Acuerdos de Paz, desde y para los jóvenes de hoy.

Agradecemos la apertura de los jóvenes para reflexionar sobre los Acuerdos de Paz a veinte años de su firma, en el marco de procesos políticos y ciudadanos de trascendencia nacional, en los cuales muchas organizaciones juveniles han sido protagonistas.

1. LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES GUATEMALTECOS Y LOS ACUERDOS DE PAZ

1.1 Comprendiendo las juventudes: una breve conceptualización

No siempre las juventudes han sido una realidad a analizar. Desde que inició la voluntad y necesidad de comprenderla, han existido varias etapas y enfoques de abordaje que son importantes retomar para conocer la construcción histórica de la definición de juventud y juventudes.

La juventud es una identidad que nace con las sociedades industriales, como resultado de varias circunstancias que se van fraguando en las sociedades capitalistas europeas. La herencia de los estudios de juventud realizados en Europa tratan de universalizar (Rodríguez, 2015) –desde sus propios parámetros–, la idea de juventud como una situación universal, es decir común a todas las sociedades, occidentales o no.

En América Latina, los estudios de juventud se desarrollan a partir de los primeros años de los ‘80, por medio de ensayos y reflexiones especulativos que defendían posturas ideológicas del momento. A partir de 1990 ya no hay interés únicamente en conocer los datos socioeconómicos de la juventud como el nivel educativo, la entrada al mundo laboral y las políticas de juventud que brindan los diferentes Estados, sino que comienza a centrarse la investigación en las “subjetividades” juveniles (Rodríguez, 2015).

Dichos estudios han tenido muchos retos en la región durante las últimas décadas. Las movilizaciones de jóvenes en contextos sociopolíticos y económicos que han transformado las políticas de los países hacia un escenario cada vez más neoliberal, se han multiplicado. También han existido numerosas réplicas de grandes movilizaciones estudiantiles en Latinoamérica, de las cuales Guatemala ha hecho parte. Estas expresiones de participación coinciden con los estudios de juventud que enfatizan en el valor de “darle ‘voz’ a los propios jóvenes, saliendo decididamente a escucharlos y a tratar de comprenderlos” (Rodríguez, 2015: 24).

Es importante situar desde dónde se le da voz a la problemática juvenil en Guatemala. Es decir, quién se interesa en conocer a los jóvenes y el sentido de su comprensión y acercamiento. Como explica Mario Castañeda (Castañeda, 2013), existen cuatro actores importantes: el Estado, los centros de investigación/universidades, las organizaciones civiles y la cooperación internacional. Este último con un papel predominante después de la firma

Movimiento de Jóvenes de la Calle y Landivarianos. En el caso de Quetzaltenango asistieron representantes de Somos, Vos Xela, Cuatro Guardianes y defensa del territorio en San Juan Ixcoy, Huehuetenango.

de los Acuerdos de Paz, promoviendo espacios de formación política y ciudadana, motivando procesos organizativos y planteando temas y problemáticas a las que las juventudes guatemaltecas debían apuntar su acción política. Brevemente nos referiremos al Estado y la manera de comprender a la juventud.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de juventud? El concepto de juventud va más allá de un rango etario determinado. La juventud se entiende, desde una acepción que parte de una etapa biopsicológica pero también desde un lugar construido en la sociedad (Urcola, 2006). Existe una primera acepción de juventud en tanto “proceso biológico (que) linda con la niñez y como proceso social, transita hacia la adultez” (Villa Sepúlveda, 2011: 149). Es decir, que es la etapa que comienza con las capacidades de reproducción y culmina con la capacidad de reproducir la sociedad en la que viven, asumiendo normas, valores y lógicas sociales.

Por otro lado, desde una perspectiva sociohistórica, la universalización de la juventud se ve limitada a las diferentes maneras de entender “esa etapa de la vida” que cobra características diferentes según el contexto histórico, cultural, económico y sociopolítico; y por lo tanto, también toma en cuenta las relaciones de poder en las que se determina la situación juvenil, entendida esta como el “proceso social que genera una condición de subordinación frente a la condición adulta” (Villa Sepúlveda, 2011: 151) en la diversidad de sociedades en el mundo. Esta manera de entender la juventud en términos de “relación social” con los “adultos, los niños y los adolescentes” según Mario Margulis y Marcelo Urresti (en Urcola, 2006), depende de varios elementos: la edad, la generación, el crédito vital –o “moratoria social” que es la inserción del joven al mercado laboral–, la clase social, el marco institucional (reglas y normas, instituciones políticas como autoridades, entre otros) y el género.

De ahí que sea necesario situar a los jóvenes en el tiempo y en el contexto determinado a analizar. En ese sentido, la juventud también es una construcción social, pero una construcción desde el poder, el Estado y la política. Es decir, es importante identificar quién y desde qué lugar en el orden social, determina qué es un joven. Por un lado, en una serie de instrumentos legales nacionales, como la Política Nacional de Juventud, o bien la Encuesta Nacional de Juventud, la edad varía entre 13 y 15 años para el inicio de la juventud y como edad de término, entre los 24 y 30 años. Y por el otro, el rango se complementa con el imaginario social de “ser joven”, construido por los procesos e instituciones sociopolíticas como la familia, la educación, la inserción en el mercado laboral y el “trabajo para jóvenes”, entre otros.

Es por eso imperativo que en Guatemala el concepto de juventud se entienda en tanto juventudes: ya el Informe de Desarrollo Humano de 2012, va más allá de las formalidades etarias con las que se caracteriza la juventud y que en el país cobra importancia por su composición étnica diversa, pero también por las desigualdades estructurales que determinan las oportunidades de los jóvenes. El racismo y las desigualdades históricamente configuradas y que van desde las oportunidades económicas, de acceso a la educación o a los mercados laborales, por ejemplo, construyen “juventudes” diferentes. Este mismo Informe caracteriza, para el caso nacional, a los “jóvenes no juveniles” (PNUD, 2012) que son obligados a

trabajar a temprana edad o bien no comparten los signos de los jóvenes con más acceso al consumo. “De esa cuenta la condición de juventud no se ofrece de igual forma para todas las personas que integran la categoría etaria joven” (PNUD, 2012: 8).

1.2 Los y las jóvenes guatemaltecas hoy, de cara a los Acuerdos de Paz

Los jóvenes como sujetos políticos han tenido un recorrido de participación política ciudadana importante durante estos últimos veinte años, logrando establecer demandas claras (que se evidenciarán en el siguiente capítulo) sobre su perspectiva y visión de país, tanto en función de sus necesidades y problemáticas, como también críticas al modelo de desarrollo actual en el país. La visión de país que se planteó en los Acuerdos de Paz tenía como horizonte la construcción de una agenda integral que sentara las bases de un nuevo desarrollo para las generaciones actuales y futuras. “Que para conocimiento de las generaciones presentes y futuras, es conveniente recoger el sentido profundo de los compromisos de paz” se escribió en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en 1996.

Las organizaciones juveniles existentes en la década de los años noventa son difíciles de identificar. Esto responde a una categoría poco utilizada en el momento: la juventud como identidad política que permitiera la organización. Durante los 36 años de guerra en Guatemala, en las organizaciones revolucionarias participaron gran cantidad de jóvenes, pero no por demandas propias de su grupo etario, sino por demandas mucho más amplias: “La asociatividad juvenil en la época del conflicto armado interno obedecía a luchas nacionales más que a intereses particulares por la búsqueda del desarrollo juvenil. En su mayoría, las redes y las organizaciones juveniles estaban vinculadas a organizaciones guerrilleras o revolucionarias, cuyos procesos de lucha no reivindicaban de manera específica las necesidades juveniles” (Gudiel & Alonzo, 2011: 30). Este fue el caso del Frente Estudiantil Revolucionario Robin García, surgido a raíz del asesinato de Aníbal Leonel Caballeros, miembro de la asociación de estudiantes del Instituto Rafael Aqueche y Robin Mayro García Dávila, estudiante universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala en 1977 por fuerzas del Estado; y el cual mantuvo vinculación y participación con el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP).

Un mapeo de las organizaciones de sociedad civil en Guatemala, preparado por Tania Palencia y David Holiday, para el Banco Interamericano de Desarrollo en 1996, no daba cuenta del registro de ninguna organización especializada en temas de juventud para ese año. El estudio categorizaba así a las organizaciones que trabajaban para la promoción de intereses colectivos: campesinas, sindicales, ecológicas, comunitarias, mayas y de mujeres.

A partir de 1996, en Guatemala inicia una época en que las organizaciones juveniles comienzan a surgir, tanto con demandas propias como vinculadas a otras causas, con gran apoyo de la cooperación internacional (Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala y Universidad Rafael Landívar, 2013). Ya para el 2016, a veinte años, se imposibilita tener contabilizadas las organizaciones juveniles organizadas y activas, demostrando con ello el aumento exponencial que ha tenido la categoría juventud y el trabajo alrededor de esta durante los últimos años.

Se dice que Guatemala es un país de jóvenes y esto es parcialmente cierto. Si bien el 69,4% de la población es menor de 30 años, solo el 28,2% estaría entre 13 y 29 años, es decir un país de jóvenes, adolescentes y niños. El 56% de los jóvenes son mujeres y el 46% del total viven en áreas urbanas (PNUD, 2012). Actualmente Guatemala cuenta con datos importantes sobre las condiciones de vida de los y las jóvenes del país, tanto de la Primera Encuesta de la Juventud 2011 (INE, 2011), como del Informe de Desarrollo Humano 2011-2012, que gira alrededor de la situación joven en esos años. La primera permite caracterizar a los jóvenes comprendidos entre 13 y 29 años.

Los Acuerdos de Paz priorizaron el gasto público en varios sectores sociales, educación/ciencia/cultura, salud/asistencia social y vivienda. El Estado guatemalteco ha mostrado poco interés en invertir en la creación de condiciones propicias para el desarrollo integral de las nuevas generaciones. Según datos del IDH, en 2011, el rubro de educación/ciencia/cultura alcanzó un poco más de los Q750 millones, que representó un poco más del 3.5% del PIB nacional; la salud menos de Q500 millones, es decir menos del 2% del PIB de ese año, y la vivienda –el aspecto más débil–, el 0.1% del PIB. Los datos muestran desinterés e indiferencia, lo cual complica las oportunidades de desarrollo para la juventud en Guatemala.

No todos los Acuerdos de Paz tienen relación directa con la participación de la juventud en la actualidad, esta los sobrepasa. Pero sí existen algunos de ellos que se convierten en imprescindibles para entender el porqué de las luchas de los jóvenes actualmente. A continuación explicaremos esta relación entre los Acuerdos y la participación y organización de los jóvenes y vincularlos con algunos datos importantes sobre este sector de la sociedad. Para ello, recorreremos críticamente cinco acuerdos: Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (1991), Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (1994); Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los DDHH y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca (1994); Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995); y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (1996).

Los dos primeros –sobre la Democratización para la Búsqueda de la Paz y sobre Derechos Humanos–, orientan el espíritu del proceso para una sociedad posconflicto. Si bien el primero se constituye como el punto de partida para una sociedad que permitiera la participación política en condiciones democráticas, desde el plano democrático-institucional, se buscó impulsar la “democracia funcional y participativa”, en la que el poder del Ejército, que se había mantenido durante varias décadas, estuviera subordinado al poder civil. El énfasis se mantuvo en la construcción de una democracia política-institucional que debería resultar en las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad en donde el principio de justicia social predominara. Este principio sería el horizonte de convivencia social propuesto.

En ese sentido, el Acuerdo Marco proponía promover la participación política en un nuevo contexto político, es decir en condiciones de protección de los Derechos Humanos. La democratización se entendía como el “marco general coherente” como lo establecía el Acuerdo

de Querétaro en 1991. Luego de una guerra de más de tres décadas, se exigió al Estado de Guatemala eliminar la represión política, en el marco de un verdadero Estado de Derecho. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos firmado en 1994 enfatizó y profundizaría este compromiso, tanto en miras de respetarlos como de promoverlos y perfeccionar las normas y mecanismos de protección a través de varias instituciones del Estado.

Es importante recalcar, dado el momento de reformas en el sector justicia que vive Guatemala actualmente, y al cual se enfrentará en un segundo proceso de consulta popular con características similares a las que se mantuvieron en 1999 a raíz de lo discutido en los Acuerdos de Paz, que el fortalecimiento del Organismo Judicial y del Ministerio Público (MP) era la apuesta por fortalecer un contexto positivo para la participación política, pero también de lucha contra la impunidad y las estructuras paralelas que funcionaron durante las décadas más álgidas de la guerra y que son responsables de desapariciones forzadas y asesinatos extrajudiciales. La protección se extendía también a organizaciones que trabajaran defendiendo los derechos humanos en general.

Este planteamiento es importante de cara a las organizaciones juveniles de toda índole porque representa una nueva época de organización supuestamente libre de cualquier ataque, velado o no, por parte del Estado de Guatemala. Sin embargo, la realidad nos muestra que existen otros medios por los que se ha logrado amedrentar a las organizaciones de Derechos Humanos y activistas, entre ellos muchos jóvenes. Han existido casos en los que activistas jóvenes han sido atacados, amenazados y asesinados, durante estos últimos años.

El mismo Informe de Desarrollo Humano 2011-2012 puntualizaba los espacios de organización en los que los jóvenes se encuentran actualmente, siendo los más importantes los grupos religiosos, las asociaciones de estudiantes y los clubes deportivos, y por otro lado, los menos concurridos son los sindicatos, los grupos de *scouts* y los partidos políticos. En las elecciones generales 2015, los jóvenes entre 18 y 29 años, solo representaron el 20% de candidatos en el Listado Nacional de diputados. Este porcentaje es menor para diputados distritales (18%) y mínimo para alcaldías (3%). Es diferente en el caso del Parlamento Centroamericano, una institución sin gran influencia política y que para muchos ciudadanos pasa desapercibida, donde el 26% de los candidatos eran jóvenes.

Guatemala continúa siendo un país con altos índices de violencia, que cobra muchas dimensiones en una sociedad de posguerra. La violencia es obvia en diferentes ámbitos de la vida de los guatemaltecos, desde el plano político hasta el doméstico. Según datos de la PDH en 2011, los jóvenes entre 18 y 25 años son los más vulnerables y propensos a ser víctimas de muertes violentas, y las jóvenes y adolescentes entre 11 y 30 años son las víctimas más recurrentes de violaciones sexuales, según datos de 2010 (PNUD, 2012).

Sobre este tema, el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los DDHH y los Hechos de Violencia, planteaba la necesidad histórica de reconocer lo que había sucedido durante la guerra en Guatemala, ante todo de violaciones a derechos humanos, como punto de referencia para defenderlos. El Acuerdo señala la imposibilidad de pensar en un nuevo país si no se defiende el “derecho

del pueblo de Guatemala a conocer plenamente la verdad sobre estos acontecimientos cuyo esclarecimiento contribuirá a que no se repitan estas páginas tristes y dolorosas y que se fortalezca el proceso de democratización del país”.

Para ello, había que reconstruir “objetivamente” lo sucedido en las décadas más oscuras de la historia reciente que se ha vivido como sociedad y de la cual los jóvenes se acercan hoy a través de las memorias de quienes vivieron la violencia, y pero ello requiere asumir la responsabilidad y crear políticas de Estado que difundan y hagan conocer de manera responsable e imparcial, lo sucedido en la historia reciente de Guatemala. El Acuerdo presentaba la pauta para que en los establecimientos educativos se enseñara lo sucedido en los 36 años de guerra, las políticas de violencia y las causas estructurales que llevaron a dicho enfrentamiento, permitiendo así una reflexión profunda sobre el pasado y el presente de las nuevas generaciones de estudiantes.

Aún con las falencias que se han tenido por parte del Estado para cumplir el compromiso asumido, han existido procesos de justicia transicional que han puesto de nuevo en el debate nacional, el papel de la memoria histórica en la construcción de una sociedad en paz. Los jóvenes no han sido ajenos a los procesos que se han desarrollado con más fuerza en los últimos años, en especial el juicio por genocidio. Así, la aproximación a la historia ha sido canalizada por la justicia guatemalteca que ha tenido un alto impacto en medios de comunicación alternativos como Plaza Pública, Centro de Medios Independientes, Prensa Comunitaria, entre algunos otros, en oposición al papel jugado por las grandes empresas noticiosas del país.

En 1995 se firma el Acuerdo sobre identidad y derechos de los Pueblos Indígenas, que exige reconocer la identidad cultural como un pilar fundamental para la construcción de una sociedad de carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. Además contempla algunos lineamientos importantes para que los Pueblos Indígenas no sean excluidos de la toma de decisiones de asuntos importantes. El Acuerdo puntualizaba: “que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por ellos y con ellos” (Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, 1995). Son precisamente las nuevas generaciones de jóvenes indígenas quienes se encuentran viviendo los diferentes procesos de decisión y reflexión política que no están exentos de conflictividad frente al Estado y a otros actores de poder en el país.

Asimismo, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, uno de los últimos en firmarse, presenta ya líneas de propuesta sobre el desarrollo que debería impulsarse en el país. La manera de crear riqueza, pero también de defender otros aspectos del desarrollo de Guatemala, son materia de discusión de muchos jóvenes en las organizaciones a las que pertenecen, como dieron cuenta las entrevistas colectivas realizadas y que abordaremos después.

La deserción escolar en los jóvenes entre 19 y 24 años, se vincula con la falta de recursos económicos por un lado, pero sobre todo por razones laborales. El 39.4% de hombres jóvenes abandonan los procesos de formación para insertarse en el mercado laboral y el 20.3% de las mujeres por dedicarse a los oficios de casa. Estos dos últimos datos muestran el juego de roles que sigue siendo predominante en la sociedad guatemalteca, donde se ve

que el hombre sale a trabajar para el sostenimiento del hogar y la mujer permanece en casa realizando labores domésticas (PNUD, 2012). Los jóvenes guatemaltecos entre 15 y 24 años son parte de la Población Económicamente Activa, y solo el 4.4% está desocupada. El sector agrícola sigue siendo el que mayor empleo genera, luego los servicios, seguido de la industria y la construcción y por último el comercio. Muchas de las condiciones laborales distan de ser las más dignas.

Es importante reconocer que la inserción laboral a la que se ven enfrentados los jóvenes hoy, es producto de la implementación de un modelo de desarrollo que se mantiene con mucho énfasis en el país desde los Acuerdos de Paz y que privilegia los grandes monocultivos, las maquilas, los *call centers*, entre otros, brindando así pocas oportunidades de un desarrollo diferente a las nuevas generaciones.

Esta democratización y cuestionamiento al modelo de desarrollo, propuestos también desde los cambios que se dan a nivel internacional (el fin de la Guerra Fría, la nueva configuración del orden mundial y la serie de políticas neoliberales por profundizarse), necesitan de condiciones diferentes en la región centroamericana. En el presente, continúan siendo hoy los temas y los problemas a los que se enfrenta la juventud guatemalteca en general.

2. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL

Como se mencionó previamente, para la Firma de los Acuerdos de Paz las juventudes guatemaltecas se encontraban organizadas en asociaciones, grupos y colectivos con luchas y demandas amplias, muchas de ellas vinculadas a la organización política alrededor de la guerra. Dichos grupos se encontraban constituidos por integrantes de diferentes edades y generaciones; la categoría juventud, junto con sus demandas propias, fue tomando fuerza en los últimos años de la década de los noventa.

En el intento de realizar un recorrido histórico de las necesidades, demandas y luchas por las cuales las juventudes guatemaltecas empezaron a organizarse y participar a partir de la Firma de los Acuerdos de Paz, fortaleciendo su identidad generacional, se detectaron algunas temáticas y experiencias a reseñar, muchas de ellas demandas juveniles que continúan en la actualidad.

Educación

La educación es un tema que siempre se asocia a la niñez, la adolescencia y la juventud, especialmente por el derecho inherente que tienen estos grupos a recibir una educación de acceso equitativo y de calidad. Los estudiantes de Escuelas Normales siempre han tenido un papel protagónico en las luchas de las juventudes estudiantiles. En el 2012 resurge un movimiento estudiantil normalista, motivado por la coyuntura de la modificación del Programa de Formación Inicial Docente (FID) del Ministerio de Educación (Mineduc), motivando con ello el fortalecimiento de la participación estudiantil, especialmente de los centros educativos públicos.

Las modificaciones al FID fueron propuestas durante el gobierno de Otto Pérez Molina, proponiendo elevar al nivel de educación superior la formación inicial de los docentes de primaria del país. Con ello, se modificó la forma en que los maestros de educación primaria eran preparados, pasando de ser tres años en el nivel diversificado, a un proceso de formación que combina el nivel diversificado con el universitario. El nuevo esquema implica para los alumnos que deseen formarse como maestros de educación primaria en sus diferentes modalidades, dos años de estudios a nivel diversificado, en lo que se denomina Bachillerato en Educación, para luego estudiar dos o tres años de profesorado a nivel universitario, especializándose en algunas de las modalidades promovidas por el Ministerio. Con ello, el Mineduc pretendía elevar la calidad de la formación inicial docente; sin embargo, muchos estudiantes y sujetos vinculados al ámbito educativo, encontraron debilidades en el modelo propuesto.

El movimiento estudiantil que surgió como reacción a la propuesta gubernamental, se integró por estudiantes de las Escuelas Normales, especialmente de la ciudad capital. En un inicio las reivindicaciones del movimiento fueron tanto por las dificultades económicas de acceso a los centros universitarios como a una inserción laboral tardía, especialmente para los estudiantes de las áreas rurales. Con el paso del tiempo, las demandas políticas se fueron fortaleciendo, al punto de llegar a rechazar la propuesta ministerial, especialmente debido a la malla curricular y el modelo pedagógico que se proponía, los cuales de acuerdo al movimiento estudiantil, priorizaban una educación para el trabajo enfocándose únicamente en el desarrollo de competencias, y no una educación integral para la vida.

Muchos de los jóvenes involucrados en las protestas y el movimiento, realizaron más allá de demandas puntuales en los cambios al FID, una crítica hacia el sistema educativo nacional, afirmando que este repite y valida patrones de enseñanza verticales, sin generar herramientas para el pensamiento crítico en la niñez y juventud.

Los estudiantes normalistas realizaron diversas manifestaciones públicas en rechazo a la propuesta ministerial y en la mayoría de estas se tuvo una respuesta violenta de desalojo por parte del Gobierno, a través del Ministerio de Gobernación. Previo a estas manifestaciones públicas, y durante el proceso de su formulación, el Ministerio de Educación convocó a mesas de discusión para la FID con diferentes actores, en las cuales hubo representación estudiantil. El Mineduc estableció que dicha representación y participación había dado legitimidad a la propuesta, razón por la cual rechazaron los argumentos de la participación estudiantil que surgió a raíz de la misma. A pesar de las manifestaciones y los intentos de diálogo entre el movimiento normalista y el Mineduc, la propuesta de formación inicial docente finalmente fue aprobada por el Gobierno, y en el 2013 inició su ejecución.

A raíz de la aprobación e implementación de la propuesta, el movimiento normalista perdió fuerza dentro de la esfera política del país, a pesar que se intentó continuar organizados para trabajar en demandas específicas en el tema educativo. Muchos de los jóvenes involucrados en este movimiento actualmente continúan organizados alrededor de otros temas y colectivos, siendo el movimiento normalista para muchos de ellos, su primera experiencia organizativa.

A nivel universitario, la participación de las agrupaciones estudiantiles de la Universidad de San Carlos ha sido la mayor expresión de la participación estudiantil. La Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) es la organización más histórica y emblemática de dicha casa de estudios, desde su creación en 1920 hasta la actualidad, teniendo un papel importante durante los años de la guerra, hasta llegar a verse obligada a pasar a la clandestinidad en la década de los ochenta debido a la desaparición y asesinato de numerosos líderes estudiantiles.

En la Asamblea de la Sociedad Civil –una instancia convocada por el Arzobispado de Santiago de Guatemala a inicios de los años 90–, la AEU participó en las mesas de diálogo. Después de la Firma de los Acuerdos de Paz, la participación de la AEU fue debilitándose, hasta llegar al 2012, en el cual el secretariado de la organización no convoca al Consejo Consultivo Estudiantil Universitario, órgano encargado de llamar a integrar al consejo electoral. La Comisión Transitoria se encuentra actualmente cooptada por intereses privados que limitan el actuar de la AEU y es por ello, que durante 2016 un grupo de diferentes agrupaciones estudiantiles conformaron el Consejo Consultivo Estudiantil Universitario (CCEU) –retomando el nombre de un órgano que llame igualmente a elecciones– que busca recuperar el funcionamiento de la Asociación, desconociendo la actual dirigencia de la comisión transitoria e instalando un proceso electoral para el 2017.

Memoria histórica

El tema de la memoria histórica, su importancia y su rescate, es una demanda puntual que encuentra como antecedente los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, firmado en Noruega en 1994. El Estado de Guatemala reconoció el derecho del pueblo de Guatemala a conocer plenamente la verdad sobre lo sucedido en el país, especialmente en temas de derechos humanos, durante el período de la guerra, y con ello contribuir a que estos hechos no vuelvan a suceder.

Sobre la participación de las juventudes en temas referentes a memoria histórica, la organización de jóvenes que ha tenido una participación importante desde 1996 es la Organización Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (Hijos). Este grupo nace en 1999 en el marco de la presentación del informe del proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (Remhi) “Guatemala: Nunca más”, el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y el hallazgo del Diario Militar, como un grupo en búsqueda del rescate y reivindicación de la memoria histórica de la guerra. Desde su creación, sus mayores actos públicos han sido los 30 de junio durante los desfiles militares, mostrando su descontento y exigiendo la desmilitarización del país. El trabajo de la organización, que fue creada por hijos o sobrinos de personas desaparecidas durante la guerra, muchas de ellas incluidas en el Diario Militar, ha consistido en utilizar la creatividad y el arte dentro de sus manifestaciones, que en su mayoría poseen vinculación con los temas de memoria histórica, memoria desvictimizada y justicia sobre actos de guerra. Actualmente tienen 16 años de estar organizados y continúan activos; a pesar que muchos de

sus integrantes son hoy adultos, la importancia de la organización hacia el tema de juventud, desde la mirada de los Acuerdos de Paz, radica en que el surgimiento de la organización fue impulsada por jóvenes, quienes se mantuvieron activos durante todos estos años, hasta llegar a su fase adulta en la que se encuentran actualmente. Las bases de la organización y el trabajo de la misma durante estos años ha sido fruto de las reivindicaciones de los jóvenes que la crearon y que se mantuvieron involucrados en esta.

Existen otros grupos que también conciben la historia como un elemento importante para la formación y participación ciudadana, especialmente desde las juventudes. A raíz de los juicios por genocidio y crímenes de guerra que han estado presentes en el sistema de justicia desde el 2013, así como la coyuntura de las manifestaciones ciudadanas del 2015, varios grupos han resaltado la importancia del rescate de la memoria histórica, grupos como Justicia Ya, Landivarianos, USAC es Pueblo, Otra Guatemala, entre otros. A pesar que estos grupos no se encuentran conformados en su totalidad por jóvenes, muchos de sus integrantes lo son. La articulación de colectivos ciudadanos que surgió a raíz de la coyuntura de 2015, ha permitido que muchos de estos grupos se vinculen con organizaciones más antiguas como lo es el caso de Hijos, especialmente para el desarrollo de actividades relacionadas con la memoria histórica.

Acceso a tierra y denuncia de megaproyectos

La lucha por la defensa del territorio no es nueva en Guatemala, y durante los últimos años se ha acrecentado a raíz de la instauración de megaproyectos hidroeléctricos y mineros en diferentes territorios. Datos del 2016 dan cuenta que el Ministerio de Energía y Minas tiene autorizadas y contabilizadas 53 licencias de exploración, una de reconocimiento y 307 de explotación, incluyendo con ello licencias de materiales de construcción. A partir de la década del 2000, las licencias de explotación aumentaron en el país y con ello, poblaciones afectadas se han organizado en diferentes movimientos por la lucha y defensa del territorio; los jóvenes no han sido ajenos a esta realidad. Movimientos surgidos en diferentes territorios, entre estos, San José del Golfo (Guatemala); San Rafael Las Flores (Santa Rosa); Santa Cruz Barillas (Huehuetenango) y El Estor (Izabal), han sido movimientos en los cuales los jóvenes participan de forma activa.

Partiendo del reconocimiento de las diferencias en la concepción de juventud desde diferentes contextos, es importante resaltar que ser joven en el territorio rural de Guatemala es diferente a ser joven en áreas urbanas del país, por lo cual la participación de jóvenes en los movimientos de lucha por la defensa del territorio no puede ser concebida necesariamente como una lucha desde su condición joven, sino la lucha de toda una comunidad en defensa del territorio y la madre tierra, desde los valores y creencias propios de estas.

Una de las demostraciones de la organización juvenil en las comunidades ha sido la producción de material radial y audiovisual para dar a conocer la problemática de la explotación de recursos naturales en sus territorios, potenciando el uso de tecnología que tienen a su disposición para el efecto. Un ejemplo de esto han sido las radios comunitarias, a través de las cuales se ha logrado expresar y generar debate alrededor de temas diversos,

entre estos el uso de la tierra y los megaproyectos. A pesar de que esta organización no ha sido exclusiva de las juventudes, sí han sido jóvenes los protagonistas de mucha de la actividad radial. La Asociación *Mujb'ab'lyol* –Encuentro de Expresiones–, es un ejemplo de institución que apoya la producción radial comunitaria, especialmente desde los idiomas mayas. La producción audiovisual también se ha utilizado como método de sensibilización y participación. Ejemplo de ello es Red Tz'ikin, colectivo de realizadores de video surgido en el 2012, que elabora contenido audiovisual sobre la lucha contra los efectos dañinos de la palma africana, el turismo invasivo, la minería, las hidroeléctricas, la caña de azúcar y otras problemáticas. En la resistencia pacífica de La Puya, en San José del Golfo, los jóvenes han sido capacitados por algunos grupos y organizaciones de sociedad civil, en temas de comunicación y periodismo ciudadano, demostrando con ello la importancia que las juventudes poseen en la generación y difusión de contenido de luchas y movimientos propios de sus comunidades y territorios.

La lucha por la defensa del territorio encuentra alta vinculación con la organización juvenil alrededor de temas como la educación, memoria histórica y lucha contra la corrupción. Muchos jóvenes de comunidades organizadas identifican debilidades en su formación académica y/o política, razón por la cual también han impulsado procesos de formación política dentro de sus territorios, incluyendo temáticas vinculadas a la historia reciente del país y el rescate de la memoria histórica. Asimismo, la lucha contra la corrupción, que ha surgido con mayor fuerza desde el 2015, también es un elemento importante de la lucha de estos jóvenes, quienes encuentran en el Estado, el actor represor de sus demandas y el facilitador de los procesos que permiten la explotación de recursos naturales dentro de sus comunidades, de acuerdo a las entrevistas grupales realizadas para el presente estudio.

Lucha contra la corrupción

Muchas de las nuevas organizaciones surgidas a raíz del 2015 e integradas en su mayoría por jóvenes, se encuentran actualmente aglutinadas alrededor de temas como reforma del Estado, democratización, lucha contra la corrupción y renovación del sistema de justicia. Sin embargo, también han apoyado otras luchas como el tema de la memoria histórica y la defensa del territorio.

Las manifestaciones ciudadanas del 2015 fueron una expresión de participación ciudadana importante en la historia política guatemalteca, especialmente por la participación de jóvenes urbanos de clase media, de educación media y universitarios de diferentes centros de estudio, quienes se organizaron para salir a las calles en contra de la corrupción estatal evidenciada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el MP. La participación de los jóvenes en las manifestaciones del 2015 fue un elemento clave para la consecución de los logros y resultados que se esperaban, los cuales puntualmente exigían la renuncia de ciertos funcionarios públicos o candidatos presidenciales, en aras de la transparencia y la lucha contra la corrupción. A pesar de que las movilizaciones ciudadanas alcanzaron lo esperado, muchos guatemaltecos proponían las manifestaciones del 2015 como el inicio de un movimiento que construiría una nueva agenda política de país, la

oportunidad para organizarse a favor de la democratización y el desarrollo integral de la mano de nuevos actores políticos capaces de liderar una “nueva” política. Este resultado tendría estrecha vinculación con los nuevos grupos y colectivos surgidos a raíz de las movilizaciones ciudadanas, como lo fueron las organizaciones universitarias aglutinadas en la Coordinadora Estudiantil Universitaria Guatemalteca –CEUG– y otros colectivos como Justicia Ya, Otra Guatemala Ya o la Batucada del Pueblo. Este ideal de movimiento ciudadano hubiera esperado la vinculación con aquellos grupos organizados desde años anteriores, como Hijos, las radios comunitarias en defensa del territorio, organizaciones campesinas, entre otros. A pesar de que la construcción de una nueva agenda política no surgió de forma inmediata, las manifestaciones ciudadanas sí abrieron un espacio para el encuentro y construcción de nuevas formas de pensar la política en el país.

Una de las demandas que estuvo presente durante las manifestaciones en la Plaza de la Constitución fue la modificación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), especialmente por la cercanía de las elecciones generales en el país en septiembre de 2015. Las reformas propuestas al régimen electoral han incluido, entre otros aspectos, el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral y la democratización interna de los partidos políticos, así como reformas planteadas y no cumplidas de los Acuerdos de Paz, especialmente lo referente al Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (1996). En junio de 2016 a través del Decreto 26-2016 se autorizaron reformas a la LEPP, entre las cuales resaltó el tema del voto en el extranjero, voto nulo, propaganda electoral y medios de comunicación.

Asimismo, durante 2016 se inició la discusión de reformas constitucionales al sector justicia, reformas impulsadas por Cicig, MP y Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), con procesos de mesas de diálogo integrado por diferentes sectores y colectivos, para una propuesta consensuada a discutir en el Congreso de la República. Este proceso de diálogo y discusión ciudadana ha sido apoyado por muchos de los nuevos colectivos surgidos a partir de 2015, demostrando el interés de estos grupos en el fortalecimiento integral del sector justicia. Las reformas propuestas rescatan en alguna medida el espíritu de fortalecimiento a la administración de justicia planteado en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (1996), como lo es el tema de la carrera judicial y el pluralismo jurídico.

A través de este recorrido se puede establecer que durante estos veinte años las luchas políticas de los jóvenes han sido diversas y han tenido relación, en muchos de los casos, con el inicio o fin de procesos políticos importantes, como lo fue la finalización de la guerra interna, la Firma de la Paz o el desmantelamiento de importantes redes de corrupción dentro de la estructura estatal.

La reforma del Estado es un tema que pasa por muchas de las organizaciones y colectivos, especialmente la transformación de un Estado racista, excluyente y poco inclusivo para todos sus ciudadanos, de acuerdo a las entrevistas grupales realizadas con jóvenes para el presente estudio. A pesar de que este recorrido deja a un lado otras luchas políticas encabezadas por jóvenes organizados a lo largo de dos décadas, es posible establecer que la participación política de los jóvenes, tal y como lo establecieron las entrevistas grupales en la región central y occidente, responde en definitiva a luchas y necesidades específicas

de una población en un momento y territorio determinado, las cuales no siempre poseen vinculación directa con su condición joven. A través de esta revisión histórica es posible afirmar que el joven guatemalteco se organiza políticamente alrededor de muchas causas, y el ser joven es únicamente la condición momentánea y temporal de su vida política para el inicio o continuación de su participación.

Institucionalidad

A partir de la Firma de los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala se encaminó a buscar mecanismos y estrategias para mejorar la institucionalidad democrática del país.

Las políticas de juventud y las formas en las cuales el Estado ha respondido ante las necesidades y problemáticas de los jóvenes, es un tema constante de estudio y análisis. Sergio Balardini define las políticas de juventud de los gobiernos como “toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados” (1999:2). Establece dos objetivos de las políticas de juventud:

- 1) La promoción del desarrollo juvenil y de la participación de los jóvenes en el diseño de la sociedad en que viven, en la medida que les atañe y ofreciéndoles posibilidades ciertas de plantear y resolver sus problemáticas; y 2) como alternativa compensatoria del déficit social. Asistencia, bienestar, «ayudas socializadoras» (educación, empleo, tiempo libre, recreación, protección, etc.). (Balardini, 1999:2)

Por su parte, Werner Schefold identifica cuatro categorías bajo las cuales es posible analizar las políticas de juventud, siendo estas: a) nivel administrativo, ocupado específicamente con problemas de juventud; b) nivel parlamentario-legislativo, constituido por sistema de leyes y comisiones parlamentarias; c) nivel de política transversal, referido a organismos públicos que en función de las áreas propias de trabajo, también se ocupan de problemas referentes a juventud; y d) nivel de la política de juventud como programa, políticas de fuerte impacto intergeneracional, cuya eficacia es únicamente medible en el mediano y largo plazo (en Balardini, 1999).

Desde este marco general de tipología de políticas públicas y categorías analíticas se evaluarán las políticas públicas institucionales que el Estado de Guatemala ha impulsado e implementado a favor de la juventud durante los veinte años posteriores a la Firma de los Acuerdos de Paz. El cuadro 1 resume las categorías establecidas por Schefold, vinculándolas a las instancias gubernamentales guatemaltecas correspondientes.

Cuadro 1
Categorías para analizar Políticas de Juventud
para el caso guatemalteco

Categorías	Caso Guatemala
Nivel administrativo	Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve)
Nivel parlamentario-legislativo	Iniciativa Ley de Juventud (Iniciativa 38 96)
	Comisión extraordinaria de Juventud
	Ley de Servicio Cívico
Nivel política transversal	Programa de Juventud, Dirección General de Deporte y Recreación, Ministerio de Cultura y Deportes
	Unidad de protección a la adolescencia trabajadora, Dirección de Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, Ministerio de Gobernación
	Secretaría Ejecutiva del Servicio Cívico, Ministerio de Gobernación
	Programa de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes, Departamento de Regulación, Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Subsecretaría de reinserción y resocialización de adolescentes en conflicto con la ley penal, Secretaría de Bienestar Social
	Defensoría de la Juventud, Procuraduría de Derechos Humanos
	Atención de adolescentes y jóvenes en el nivel primario y los ciclos básico y diversificado del nivel medio en programas escolares y extraescolares. Ministerio de Educación.
Juzgados de Primera Instancia de la Niñez y Adolescencia y Juzgado Primero de Adolescentes en Conflicto. Organismo Judicial	
Nivel de política de juventud como programa, política de fuerte impacto intergeneracional	Política Nacional de Juventud 2012-2020

*Elaboración propia con datos de PNUD.

- **Consejo Nacional de la Juventud**

La primera institución estatal creada en función de los intereses y necesidades de la juventud fue el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), adscrito a la Presidencia de la República. Fue instituido mediante el acuerdo gubernativo 405-96, el 23 de septiembre de 1996, meses antes de la Firma de la Paz. Su predecesor fue el Instituto Nacional de la Juventud (Inaju) creado en 1985 a cargo del Ministerio de Educación, en el marco del Año Internacional de la Juventud celebrado por Naciones Unidas.

El Conjuve responde a lo que Schefold establece como una respuesta estatal de nivel administrativo, y tiene como objetivo establecer procesos sistemáticos que faciliten el consenso entre sectores organizados de jóvenes, que permitan la construcción de marcos jurídicos y políticas públicas que respondan a las múltiples demandas de las juventudes de Guatemala. (Conjuve, 2016). Según su acuerdo de creación, el Consejo es el órgano rector en la promoción de programas y acciones que visibilicen la participación de la juventud en el desarrollo de Guatemala, actuar como instancia de asesoría y consejo de la Presidencia de la República alrededor del tema de juventud, actuar como mecanismo permanente de coordinación para la adopción de posiciones y estrategias del Estado en torno a los temas de juventud, entre otros.

En la práctica, Conjuve ha priorizado temas legislativos/normativos dentro de sus líneas de trabajo, no así otras como la investigación y conocimiento de las necesidades y demandas de la juventud o la coordinación efectiva de proyectos de juventud a nivel estatal. El Consejo ha tenido participaciones importantes en la formulación de instrumentos institucionales en temas de juventud, como lo fue la elaboración del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012 “Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud?, la Política Nacional de Juventud 2012-2020 así como la formulación de las diferentes iniciativas sobre la Ley de Juventud que han existido a lo largo de estas décadas.

Para el 2012, de acuerdo al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012, Conjuve contaba con una asignación presupuestaria de Q4.2 millones, la mayoría destinado a pago de personal, y un millón a la implementación del servicio cívico enfocado en jóvenes. Para el 2015, Conjuve tenía una asignación presupuestaria de Q10 millones, de los cuales el 82.37% se encontraban destinados a pago de personal, de acuerdo a Informe financiero y presupuestario del primer cuatrimestre (enero-abril) 2015, presentado al Ministerio de Finanzas Públicas.

Uno de los grandes logros de Conjuve ha sido la formulación y aprobación de la Política Nacional de Juventud, la cual establece, entre otros, la creación de instancias como el Gabinete de Juventud y las Oficinas Municipales de Juventud, que son coordinadas y/o apoyadas por el Consejo. Asimismo, la Política cuenta con un Plan de Acción Interinstitucional a través del cual se da seguimiento a los productos y resultados propuestos en conjunto con la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (Segeplan). En la administración 2016-2020, Conjuve ha promovido programas y actividades como el Proyecto Luz de prevención de violencia, y el proyecto Rutas U, que busca implementar

buses universitarios desde la Universidad de San Carlos de Guatemala hacia colonias de Mixco, Antigua Guatemala y Amatitlán. Sin embargo, durante el tiempo de funcionamiento del Conjuve, se ha demostrado que estos proyectos suelen ser poco sostenibles a lo largo de los años y administraciones gubernamentales.

De acuerdo con Walter Corzo, de la organización Jóvenes contra la Violencia “existen limitaciones estructurales y operativas en Conjuve que influyen significativamente en el impacto que esta institución tiene en la atención a las problemáticas que afectan a la juventud. Además, esta ha sido utilizada de manera clientelar por los últimos gobiernos, lo que le ha restado credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía. La implementación de la Política Nacional de Juventud y del Planea (Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes) no ha sido durante el primer año de este gobierno una prioridad, incluso presupuestariamente, y ha sido evidente la incapacidad de Conjuve para coordinar a los Ministerios y Secretarías que trabajan programas y proyectos relacionados a juventud” (W. Corzo, comunicación personal, 21 de noviembre de 2016). Es posible afirmar que durante veinte años los resultados del Conjuve han sido principalmente vinculados a temas de formulación de políticas, programas y proyectos de apoyo institucional a la juventud, encontrando un vacío en temas de coordinación e impacto efectivo con otras instancias de gobierno.

- **Política Nacional de Juventud 2012-2020**

Concebida como una herramienta que permita dar soluciones y respuestas a las condiciones de la juventud guatemalteca, el 9 de agosto de 2012, mediante acuerdo gubernativo 172-2012, el Consejo de Ministros aprueba la Política Pública Nacional de Juventud 2012-2020, la cual tiene como objetivo “promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes para mejorar sus condiciones y calidad de vida, privilegiando su desarrollo integral y el ejercicio pleno de la ciudadanía como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo” (Presidencia de la República de Guatemala, 2012:40).

La Política Nacional de Juventud es, de acuerdo con las categorías analíticas propuestas por Schefold, una política a nivel de programa, aquella cuyos efectos únicamente serán medibles a través del tiempo. Esta Política se sostiene desde la visión de reconocer a los jóvenes como sujetos de derechos y puede ser considerada como la primera respuesta formal del Estado para fortalecer el marco institucional de la juventud, luego de la creación de Conjuve en 1996. Posee distintos fundamentos legales y políticos, entre los cuales se encuentran los Acuerdos de Paz; específicamente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Para fortalecer la institucionalidad en temas de juventud, la Política estableció la creación de diferentes espacios y órganos gubernamentales que apoyen el trabajo de Conjuve. Entre estos se encuentran el Gabinete Específico de Juventud, el cual fue creado mediante acuerdo gubernativo 163-2012, y cuyo objetivo es el “propiciar la articulación, coordinación e impulso de acciones para la implementación de planes, políticas públicas, programas, y proyectos, especialmente los de inversión social, enfocados en el desarrollo integral de la juventud, en el

corto, mediano y largo plazo” (Presidencia de la República, 2012: 11); el Consejo Asesor de Juventud, las delegaciones departamentales de juventud, las oficinas municipales de juventud, y las comisiones departamentales y municipales de juventud. A pesar de su creación, estas han tenido poca participación e incidencia pública, especialmente el Gabinete de Juventud, desde el cual no se han generado propuestas concretas en beneficio del desarrollo y participación de la juventud guatemalteca. Las instancias locales han logrado mantenerse activas durante algunos años, a pesar que uno de los grandes desafíos es la falta de asignación presupuestaria. Conjuve elaboró el documento “Guía para la implementación y gestión de oficinas municipales de juventud”, el cual ha servido de guía para aquellas municipalidades que deseen instaurar oficinas de juventud en sus municipios. Durante el 2016 se inauguraron once nuevas oficinas y se fortalecieron 24 existentes, de acuerdo a datos proporcionados por Conjuve.

Las áreas estratégicas que aborda la Política se refieren a los temas de educación, trabajo y productividad, salud, recreación, cultura y deporte, prevención de violencia, vivienda, medio ambiente, equidad de género, pluriculturalidad, y participación y ciudadanía. Para las diez áreas estratégicas, la política establece 95 acciones a impulsar a fin de garantizar una vida digna para las juventudes guatemaltecas.

De estas áreas estratégicas surge el Plan de Acción Interinstitucional, el cual es un instrumento para la gestión, coordinación y movilización de recursos para el cumplimiento de la Política. Dicho plan finalizó en 2016, y al indagar sobre sus resultados, de acuerdo a información proporcionada por el Consejo,

para valorar su impacto e implementación, el Departamento de Monitoreo y Evaluación del Consejo Nacional de la Juventud realiza un análisis de su implementación a través de los años, según los resultados finales, y con acompañamiento de Segeplan se pretende medir el impacto. El Plan de Acción Interinstitucional se mide a través de productos, los cuales en este momento se están contabilizando para valorar los resultados del mismo (Conjuve, 2016).

La falta de fuerza y resultados mostraría cómo las políticas de juventud no siempre son de impacto real para las necesidades de la población joven, porque estas no se articulan y coordinan de forma eficiente con otras instituciones y/o políticas sectoriales existentes en el país para atender las mismas problemáticas. Es necesaria una coordinación efectiva con otros sectores e instituciones estatales para lograr un impacto significativo en la población joven del país, a través de la política pública creada para el efecto.

- **Iniciativa de Ley Nacional de Juventud**

Junto con la Política Nacional de Juventud, desde el 2003 también se ha buscado la aprobación de una Ley Nacional de Juventud, la cual hasta la fecha continúa sin ser aprobada por el Congreso de la República. En 2003 la Coordinadora Juventud por Guatemala (CJG), instancia permanente de coordinación de organizaciones juveniles, impulsó una Agenda Nacional de la Juventud, junto con la propuesta de iniciativa de ley 3285, denominada Ley de Desarrollo Integral de la Juventud. Esta se actualizó para el 2008 en la iniciativa 3896, Ley Nacional

de Juventud. Dicha iniciativa logró tener dictamen favorable por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y la Comisión Extraordinaria de Juventud del Congreso de la República; a pesar de ello, no logra avanzar después de segunda lectura en el pleno durante el 2011.

En 2013 se reformuló la iniciativa por la Comisión de Juventud del Congreso y el Consejo Nacional de la Juventud (CJG, 2014). En febrero de 2016 se reactivó la discusión de la iniciativa 3896 en tercera lectura en el Congreso de la República. Sin embargo, en dicho mes el pleno del Congreso de la República solicitó por moción privilegiada, que esta fuera revisada en su totalidad para emitir un nuevo estudio y dictamen, especialmente derivado de ciertas enmiendas que se estaban proponiendo. En mayo del mismo año, después de cuatro audiencias públicas donde participaron más de 78 asociaciones, organizaciones, colectivos y grupos de diferente naturaleza, y luego de un análisis detallado de la iniciativa, la diputada Alejandra Carrillo, electa por el Partido Patriota y actual integrante de la bancada del Movimiento Reformador, y quien fuera la responsable de presidir la Comisión específica para el análisis de la iniciativa, envió el dictamen actualizado a la Dirección Legislativa del Congreso. Es importante resaltar que Carrillo fue directora de Conjuve durante la legislatura 2012-2016 y su llegada al Congreso de la República en 2016 coincidió con la reactivación de la discusión de dicha ley.

La Ley Nacional de Juventud busca ser el marco e instrumento jurídico de orden público y observancia general, que promueva el desarrollo integral de las y los jóvenes de Guatemala, estableciendo sus derechos y deberes, así como las obligaciones e instituciones del Estado para el impulso de las políticas públicas, programas y proyectos comunes.

De aprobarse dicha iniciativa, se crearía la Secretaría Nacional de la Juventud de la Presidencia, que sería el ente rector especializado y encargado de coordinar, dirigir, articular, diseñar, planificar, impulsar y monitorear la ejecución de políticas públicas integrales para la juventud. De acuerdo con Walter Corzo, de Jóvenes contra la Violencia, organización a favor de la aprobación de la ley, el beneficio de tener una secretaría frente a un consejo como actualmente se tiene, es que una secretaría brinda mayor peso político e institucional para poder trabajar de forma coordinada con Ministerios y Secretarías que trabajan programas y proyectos relacionados con la juventud. (W. Corzo, comunicación personal, 21 de noviembre de 2016)

De ser aprobada, la Ley de Juventud sería un instrumento de orden parlamentario-legislativo de acuerdo a las categorías utilizadas por Schefold. Asimismo, dentro de esta categoría se puede identificar a la Comisión Extraordinaria de Juventud que existe en el Congreso de la República, la que ha sido encargada de realizar los análisis técnicos y jurídicos de la iniciativa de Ley de Juventud.

- **Otras propuestas**

A nivel institucional, se puede afirmar que el Estado de Guatemala ha logrado durante estos veinte años (1996-2016) crear la institucionalidad básica en temas de juventud. Sin embargo, otras normativas sectoriales aprobadas a lo largo de estos años también han respondido, de forma indirecta, a algunos intereses de la población joven.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012 estableció algunas unidades o programas relacionados con adolescencia y juventud en los tres organismos del Estado, dentro de las cuales se encuentran la Defensoría de la Juventud de la PDH, la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los Juzgados de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia, entre otros. Estas unidades son las que Schefold clasifica como nivel de política transversal, en las cuales organismos públicos con áreas propias de trabajo, también se ocupan de problemas referentes a juventud.

- **Ley de Servicio Civil**

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática estableció la importancia de aprobar una nueva Ley de Servicio Civil, que incluyera tanto servicio militar como servicio cívico, y que dichos servicios no fueran forzosos ni violatorios de los derechos humanos. A raíz de esto, en el 2003 se aprueba la Ley de Servicio Cívico, Decreto 20-2003.

La nueva ley establece el servicio cívico como una actividad de carácter personal, que todo ciudadano guatemalteco tiene el derecho y el deber de prestar al país, para contribuir a su desarrollo y defensa. Este comprende el servicio de 725 horas bajo dos modalidades: servicio militar, de carácter castrense, y servicio social, de carácter civil. El servicio comprende una remuneración económica de Q8.75 por hora, sin crear relación laboral y es el Ministerio de Gobernación la entidad suprema, rectora y fiscalizadora del mismo.

Por medio de la Ley de Servicio Cívico, se derogó el Reglamento para la Prestación del Servicio Militar (Acuerdo Gubernativo 731-2003), y desde la aprobación de la Ley quedó eliminada la obligatoriedad del servicio militar. Actualmente el servicio cívico continúa vigente y para 2016, el gobierno de Guatemala convocó alrededor de 4,800 jóvenes para que apoyaran las diferentes actividades de diversas organizaciones del Ejecutivo.

Todo lo anterior, desde la creación de Conjuve hasta la aprobación de la Ley de Servicio Cívico, así como las demás políticas e instrumentos institucionales mencionados, dan cuenta de cómo desde la Firma de los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala ha tomado en cuenta el tema de juventud, impulsando espacios gubernamentales, especialmente a nivel administrativo, para la creación de programas enfocados a este grupo generacional. Sin embargo, también se hace evidente que dichos espacios e instituciones, a pesar del apoyo, no han sido priorizados a nivel político, dificultando con ello el impacto real que la estructura gubernamental pudiera tener en la calidad de vida de la población joven del país.

Presupuestos, voluntad política, capacidad de acción e incidencia, coordinación interinstitucional, son aspectos que se han mostrado débiles y por lo tanto, han dificultado el fortalecimiento de los espacios creados durante estas décadas, además del uso de dichos espacios para presuntos actos de corrupción. Las instituciones estatales a favor de la juventud han tenido poco impacto en la calidad de vida de los jóvenes guatemaltecos, teniendo por ello en la actualidad, diversos desafíos para su fortalecimiento.

3. PARA CONCLUIR: VÍAS PARA LA RESIGNIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS

Hablar de los Acuerdos de Paz y las juventudes guatemaltecas es hablar *desde una ausencia*, porque tal y como se ha mencionado, los Acuerdos de Paz durante su proceso de formulación, no incluyeron a los jóvenes como sujetos políticos esenciales para la consolidación de una democracia incluyente, plural y multiétnica, como la que se formula dentro de estos. No fueron incluidos explícitamente y esto debe entenderse desde el contexto histórico en el cual se dio la firma de la Paz; la mayoría de jóvenes organizados se encontraban participando dentro de las agrupaciones estudiantiles de la universidad pública y algunas universidades privadas y/o vinculados y organizados en partidos políticos u organizaciones y movimientos guerrilleros. A pesar de esta ausencia, el espíritu de los Acuerdos de Paz sí podría y debiera ser rescatado actualmente por las nuevas generaciones de jóvenes, como aquellas ideas que contribuirán a la construcción y consolidación del país por medio del cumplimiento de los Acuerdos.

Veinte años después, hablar de los Acuerdos de Paz con los jóvenes de hoy es abordar un tema poco conocido para muchos de ellos. Las entrevistas grupales con jóvenes organizados dieron muestra de que gran parte del contenido sustancial de los Acuerdos es desconocido para las juventudes actuales y únicamente se conocen como referente histórico del fin de la guerra en Guatemala.

Por ello, resignificar los Acuerdos de Paz para las juventudes hoy es abordar un reto importante, proponer nuevas interpretaciones de lo que se abordó en los Acuerdos de Paz, a la luz de las necesidades y demandas juveniles actuales, así como pensar y tomar en cuenta a los jóvenes como sujetos políticos que puedan aportar a la continuidad de la construcción de una sociedad democrática e incluyente para todos y todas. Por ello, desde la perspectiva de los jóvenes y su acción política, proponemos la resignificación de los Acuerdos de Paz partiendo de tres puntos esenciales:

3.1 La resignificación ética-política de la participación y la democracia desde los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz tenían entre sus objetivos principales, el fortalecimiento de la democracia funcional y participativa, la cual requería, entre otros, la preeminencia de la sociedad civil, el desarrollo de la vida institucional democrática, el funcionamiento efectivo de un Estado de Derecho y el respeto irrestricto de los Derechos Humanos, entre otros (Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos). Veinte años después, el desafío de la democracia funcional y participativa continúa vigente, y la idea de democracia como un estadio ideal para construir y llegar, permanece.

La participación de la sociedad civil se ha fortalecido durante las últimas décadas, tiempo en el cual la categoría de jóvenes como sujetos sociales también ha sido consolidada. Es importante resaltar que el ambiente democrático que se garantizó a partir de la Firma de la Paz, en el cual la organización y asociatividad ya no fueron motivo de señalamientos y persecuciones, también permitió una mejor y mayor participación de diversos sectores,

cada vez con mayor fuerza. Por ello, en la actualidad es posible identificar en diversos grupos organizados de jóvenes, un planteamiento ético-político por resignificar la política y con ello, el fortalecimiento de la democracia en el país, siendo la participación ciudadana una herramienta esencial para ello, además de una garantía como derecho humano. Las manifestaciones y movimientos ciudadanos del 2015 fueron un ejemplo de cómo se logró despertar el interés, la investigación, fiscalización y participación de muchos grupos urbanos en todo el país, tanto de ciudadanos particulares, como organizaciones y colectivos que surgieron y/o se fortalecieron con la coyuntura de la crisis política del 2015, especialmente alrededor del tema de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, durante estos veinte años, muchos otros grupos más han surgido en diferentes territorios del país, con diferentes causas y luchas, como se evidenció en el capítulo anterior.

Es por ello que a futuro, la democracia como ideal político continúa siendo un desafío y reto por el cual la sociedad civil y el Estado deben trabajar, tomando como referentes históricos los logros institucionales alcanzados para el efecto con la Firma de la Paz, los procesos ya iniciados y las lecciones aprendidas durante los últimos veinte años. A partir de esto último, se propone hacer énfasis en los logros y aprendizajes del 2015, en los cuales muchos de los nuevos grupos, conformados en su mayoría por jóvenes, aprendieron a pensar en colectivo y pensar la organización política como herramienta para la transformación. El reto se encuentra en lograr trabajar desde la articulación, superando las limitantes urbanas de la organización, llegando a coordinar con otros colectivos y movimientos afines y con mayor recorrido histórico a lo largo de todo el país, y poder plantear una agenda política desde algunos sectores de la sociedad civil organizada, que permitan el fortalecimiento del Estado democrático planteado en los Acuerdos de Paz.

3.2 Acuerdos de Paz como punto de partida para conocer la historia y pensar el país

Las entrevistas grupales realizadas con jóvenes dieron muestra del desconocimiento que existe entre las juventudes acerca de la historia del país, especialmente sobre la historia reciente vinculada a la guerra. A pesar que los Acuerdos de Paz reconocieron el derecho del pueblo de Guatemala a conocer plenamente la verdad sobre los acontecimientos de la guerra, así como la importancia de su esclarecimiento para contribuir a que no se repitan los hechos y que se fortalezca el proceso de democratización en el país (Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico) y a pesar que el Currículo Nacional Base del Ministerio de Educación también establece dentro de sus contenidos, el conocimiento e interpretación del Conflicto Armado Interno y sus consecuencias, así como el estudio de la paz, muchos establecimientos educativos tanto públicos como privados no priorizan estos contenidos dentro del aula con estudiantes.

De acuerdo con los jóvenes entrevistados, el período de la guerra es estudiado de forma superficial y los Acuerdos de Paz, más allá de estudiarse e interpretarse como las herramientas necesarias para el inicio de una nueva etapa democrática en el país, son entendidos como los documentos que pusieron fin al conflicto armado. A pesar de ello, existe un interés genuino de los jóvenes organizados por conocer la historia reciente del país, especialmente porque

se entiende y reconoce que a partir de la historia, se puede entender el presente y pensar las posibilidades del futuro.

Es por ello que a futuro y como forma de resignificación, es importante reconocer el valor de la historia, fortaleciendo y/o impulsando proyectos gubernamentales o de sociedad civil que se planteen dentro de sus objetivos, el conocimiento e interpretación de la guerra. Entre aquellos que ya existen, se puede mencionar la Exposición Interactiva ¿Por qué estamos como estamos?, impulsada por el Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social (Iiars) o Proyecto 44. Junto a ello, será importante dar seguimiento a los procesos de justicia transicional que se han dado en el país, como el juicio por genocidio contra Efraín Ríos Montt, el caso Creompaz, con las mujeres de Sepur Zarco, el caso Molina Theissen, entre otros. Recuperar y valorar la memoria histórica, especialmente con jóvenes organizados, interesados en conocerla y promoverla, será indispensable en este proceso de construcción y fortalecimiento de la democracia para un país inclusivo.

3.3 Pensar el Estado desde los procesos de reforma actuales:

Ley Electoral y de Partidos Políticos y reformas constitucionales

El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral propuso impulsar un proyecto de reformas que buscaba reformular la concepción misma de los órganos e instituciones del Estado con miras al fortalecimiento del mismo. Algunas de las reformas constitucionales que fueron aprobadas por el Congreso de la República y llevadas a consulta popular en mayo de 1999, no fueron votadas por la población guatemalteca, en una votación que tuvo un 80% de abstencionismo, evidenciando el desconocimiento y desinterés que en su momento generaron dichas reformas.

Actualmente el Congreso de la República discute un proyecto de reformas constitucionales vinculadas al sector justicia, reformas que recibieron el apoyo técnico de mesas de trabajo de sociedad civil, así como la Cicig, el MP y la PDH. Algunas de las demandas actuales de reforma, como lo referente a la carrera judicial o el pluralismo jurídico, poseen sus antecedentes en la propuesta de reformas constitucionales surgida en los Acuerdos de Paz. De igual forma, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral proponía una serie de cambios en el sistema de partidos políticos y régimen electoral del país, algunas reformas todavía sin ser modificadas dos décadas después y con diferentes iniciativas para modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) a lo largo de estos años.

A modo de resignificación, es importante que los grupos actuales que apoyan el proyecto de Reformas Constitucionales, así como los múltiples esfuerzos existentes por reformar la LEPP, reconozcan en los Acuerdos de Paz una herramienta importante del origen de algunos de los cambios que al día de hoy se impulsan. Asimismo, promover la participación ciudadana en mesas de discusión, iniciativas de socialización de las reformas, y otros espacios de sociedad civil, como parte fundamental del diálogo y la participación dentro de estos procesos.

3.4 Acuerdos de Paz para generaciones futuras: ¿es la institucionalidad juvenil la respuesta efectiva a esto?

Las entrevistas grupales realizadas dieron cuenta de cómo los jóvenes guatemaltecos se encuentran organizados por causas diversas, principalmente integrales, y no así por temas especiales de juventud. Entre estas se lograron identificar la organización juvenil alrededor de temas de vivienda, educación, género, derechos sexuales, defensa del territorio, entre otros.

Para algunos de ellos, especialmente para el caso de la lucha normalista y todas aquellas expresiones juveniles en defensa del territorio, el Estado ha representado el aparato represor de sus demandas, encontrando así una tensión entre juventudes organizadas y Estado.

La institucionalidad juvenil ha avanzado durante estos veinte años, siendo el Conjuve y la Política Nacional de Juventud un claro ejemplo de cómo el Estado ha impulsado en diferentes momentos, iniciativas estatales especializadas para la juventud. Sin embargo, sus resultados no han sido de impacto real para la población joven del país, teniendo aún muchos retos y posibilidades de trabajo con los jóvenes guatemaltecos. Hace falta articularse con otras instancias gubernamentales para lograr los resultados esperados. La institucionalidad se ha quedado corta en cuanto a responder a las demandas políticas de jóvenes, especialmente en temas de memoria, justicia y educación.

Por ello, y a modo de resignificar la participación de las juventudes dentro del Estado de Guatemala a la luz de los Acuerdos de Paz, será necesario evaluar los impactos reales de la Política de Juventud y el Conjuve hacia y para los jóvenes, y poder así proponer objetivos y resultados claros que generen una incidencia real. Es decir, el desafío se encuentra en lograr enfatizar más los intereses sectoriales de diversas juventudes y poder ser así el enlace o mediador institucional para estas demandas. Asimismo, el Estado debe buscar los mecanismos que promuevan el diálogo y la negociación con los diversos grupos organizados y sus demandas, logrando con ello el fortalecimiento de un Estado democrático e incluyente, tal y como se encuentra estipulado dentro de los Acuerdos de Paz.

Es así como veinte años después, los Acuerdos de Paz pueden encontrar una vitalidad y nueva fuerza en las juventudes del país, especialmente desde las diversas juventudes organizadas. Los Acuerdos de Paz deben empezar a ser vistos como uno de los referentes históricos que proponían una agenda de Estado democrático e incluyente, como el que se pensó era posible en 1996. En la actualidad aún continúa con diversos retos y desafíos, así como algunos nuevos que surgen de procesos diferentes a los de veinte años atrás.

Las juventudes organizadas de hoy en día poseen un deseo genuino por resignificar la política, especialmente a raíz del quiebre y crisis institucional del 2015, tomando la memoria histórica como un instrumento importante para el trabajo y la organización. Trabajar de forma articulada con los diferentes grupos, causas y organizaciones, tomando en cuenta también al área gubernamental, será indispensable para la consecución de logros e impactos reales en la vida social y política de la población. Para las juventudes actuales y las que están por venir, los Acuerdos de Paz son necesarios de contextualizar, comprender y analizar, especialmente su valor en el momento político actual, para entender el camino recorrido y por recorrer.

Bibliografía

- Alvarado, S., y P. Vommaro (2010), *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000)*. Buenos Aires: Clacso - Homo Sapiens Ediciones.
- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) y Universidad Rafael Landívar (URL) (2013), *Jóvenes en Guatemala: imágenes, discursos y contextos*. Guatemala.
- Balardini, Sergio (1999), *Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina*. Chile: Centro de Estudios Sociales. Recuperado el 8 de diciembre de 2016 de: <http://www.redalyc.org/pdf/195/19501004.pdf>
- Castañeda, Mario (2013), “La juventud en los textos académicos guatemaltecos”, en AVANCSO y URL, *Jóvenes en Guatemala. Imágenes, discursos y contextos* (págs. 51-128). Guatemala.
- Conjuve (2016), *Informe financiero Conjuve*. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de: http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/informes_gestion/1cuatri15/conjuve.pdf
- Gudiel, Víctor Hugo y Rebeca Alonzo (2011). *Asociativismo juvenil en Guatemala: situación actual y desafíos*. Fundación para la Juventud y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: http://www.redintegridadguatemala.org/sites/default/files/documentos/asociativismo_juvenil_en_guatemala._situacion_actual_y_desafios.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2011), *Primera encuesta nacional de juventud*. Guatemala.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (1997), *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*. Guatemala.
- Ministerio de Energía y Minas (2016), *MEM no ha autorizado licencias mineras durante 2016. 2 de junio de 2016*. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de: <http://www.mem.gob.gt/2016/06/mem-no-ha-autorizado-licencias-mineras-durante-el-2016/>
- Palencia, Tania y David Holiday (1996), *Mapeo de las organizaciones de sociedad civil (OSC) en Guatemala*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 15 de julio de 2016 de: http://davidholiday.com/publications/BID_mapeo.pdf
- Pereya, Eduardo (2013), *De pibes a sujetos de derecho: definición de las y los jóvenes y el desarrollo de institucionalidad juvenil en el Estado local. Estudio de caso. Argentina*: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado el 5 de septiembre de 2016 de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5588/3/TFLACSO-2013EJP.pdf>

- PNUD (2012), *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012 - Guatemala*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia de la República de Guatemala, Consejo Nacional de la Juventud, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2012), *Política Nacional de Juventud 2012-2020*. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de <http://conjuve.gob.gt/descargas/pnj.pdf>
- Rodríguez, Ernesto (2002), *Políticas públicas de juventud en América Latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional*. Unesco.
- Rodríguez, Ernesto (2011), *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas*. Documento de trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. San Salvador: UNESCO Recuperado el 5 de septiembre de 2016 de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Youth%20Policies%20and%20Social%20Development%20-20Building%20Integrated%20Responses%20ES.PDF>
- Rodríguez, Ernesto (2015), “Estudios sobre juventud en América Latina: un mosaico de realidades diversas pero convergentes, a caracterizar mejor”, en E. Cubides , S. Borelli, R. Unda, & M. Vásquez, *Juventudes latinoamericanas: Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires: Clacso. pp. 21-30.
- Urcola, Marcos (2006), *Algunas apreciaciones sobre el concepto sociológico de juventud*. *Invenio vol 6*, 41-50. Recuperado el 8 de diciembre de 2016 de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87761105>
- Villa Sepúlveda, María Eugenia (2011), *Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil*. *Revista Educación y Pedagogía*, 147-157. Recuperado el 8 de diciembre de 2016 de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4157845.pdf>

El futuro de la resignificación: escenarios posibles

Carlos Mendoza / Daniel Haering / Christian Espinoza

INTRODUCCIÓN

Lo extraordinario de los hechos acontecidos en el país en 2015 suscita la legítima pregunta de si lo que pasó supuso un punto de quiebre para el sistema político y social guatemalteco. Un Ejecutivo en el ejercicio del poder fue sometido a proceso judicial (algo insólito en una democracia moderna) y una ciudadanía poco proclive a la manifestación ciudadana que por muchos años se reunió en cantidades significativas en áreas urbanas de manera pacífica y continua. Además, resulta difícil no asociar todo el proceso a unos sorprendentes resultados electorales que vinieron a cambiar las reglas que durante años habían garantizado el éxito político.

La clase de golpes judiciales a los que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) sometió al sistema no solo afectaron a las personas directamente involucradas en los casos, sino que todavía hoy generan una sensación de incertidumbre en otros actores políticos que siguen operando en la actualidad. El sistema guatemalteco se ha caracterizado por encontrar la estabilidad entre actores o jugadores a través de concesión de privilegios, siendo plazas y contratos las principales monedas de intercambio.

Uno de los aspectos más importantes de la lucha contra la corrupción encabezada por la Cicig en asociación con el Ministerio Público, que goza de gran prestigio entre la ciudadanía, es que se ha afectado de una u otra manera a todas las partes del régimen. Actores de suma importancia quedaron en 2015 fuera del juego de la competencia electoral¹ por la vía judicial y políticos en ejercicio del poder están siendo procesados en estos momentos². Las élites empresariales, a través de casos de financiamiento de partidos³, y el capital emergente, por la vía de contratos con el Estado, también han sido afectadas. Especialmente paradigmático ha sido el caso contra los, hasta hace poco intocables, canales abiertos y su dueño Ángel González, que ha movido la estructura mediática abriendo con ello la posibilidad de una ciudadanía mejor informada⁴.

1 Baudilio Hichos, Mirza Arriaga, Arnoldo Medrano, Gudy Rivera son algunos de los nombres que quedaron fuera del proceso de competencia por el poder derivado de esta estrategia de Cicig.

2 Hay doce diputados a los que se les ha retirado el antejucio. El caso paradigmático es el de Luis Rabbé, quien se encuentra, al momento en el que se escribe este documento, en busca y captura internacional.

3 Es difícil imaginar cómo después del caso de Flavio Montenegro, el empresariado –parte importante del financiamiento de partidos políticos en el país– va a aportar dinero a una campaña. Este es un buen ejemplo de cambios no reversibles en las reglas del juego pues a partir de ahora deberán encontrar otra forma más transparente de hacerlo.

4 El caso paradigmático en este sentido es el caso “Cooptación del Estado”, donde la descripción hecha por Cicig deja aún más claro que en el Caso “La Línea” la red de contratistas, financistas y empresas informativas constituidas para el saqueo de la cosa pública.

La otra gran área de posible cambio está en la participación ciudadana. La estructura del voto se modificó claramente durante el año y parecen haber surgido en toda esta coyuntura nuevas formas políticas que pudieran tener éxito electoral en futuras contiendas, aunque es muy pronto para afirmarlo.

La medida en que todo lo que supuso el 2015 se materialice en reformas del sistema a largo plazo está aún por verse. El objetivo de este capítulo es hacer un repaso, vía el análisis del gran pacto político que supusieron los Acuerdos de Paz de 1996 en Guatemala y reflexionar sobre la posibilidad de que la crisis de 2015 sea el punto de inflexión sobre el que surjan movimientos de renovación democrática y se pueda resignificar la parte rescatable de los compromisos en conexión con las tendencias más importantes prevalecientes en el país. De los errores que –en opinión del grupo de investigadores que suscribe este capítulo– tuvo el proceso después del '96, queremos sacar algunas lecciones que pudieran ayudar a pensar en ese escenario futuro donde la renovación pudiera ser posible.

1. LA NATURALEZA DE LOS PACTOS POLÍTICOS DE GRAN ESCALA

Los Acuerdos de Paz fueron, sin duda, un punto de inflexión en la política guatemalteca. Poner fin al conflicto era necesario para hacer avanzar la agenda democrática. Sin embargo, sería injusto decir que el contenido de los Acuerdos solo pretendía poner un final a un conflicto armado especialmente doloroso y sangriento. Como una forma de mirar hacia adelante, los Acuerdos de Paz plantean un modelo de país, no solo un modelo de resolución del enfrentamiento. Esto hay que tenerlo en cuenta. Es por eso que, al margen de otras consideraciones (e intentaremos desarrollar en este texto algunas reflexiones críticas al respecto del proceso), los Acuerdos de Paz entran en la categoría de grandes pactos políticos.

El devenir político se da fundamentalmente a través de un proceso de competencia. En el caso de una democracia, la competencia es pacífica. Existen momentos, sin embargo, normalmente asociados a procesos de transición (el final de una guerra o el cambio de régimen político) o a procesos de especial crisis (económica o política) donde grandes acuerdos son posibles. Para eso, las élites existentes deben pactar unas mínimas reglas del juego y un núcleo de políticas públicas clave para alcanzar objetivos en común. Huelga decir que se debe tener claro ese objetivo compartido, o los pactos podrán rápidamente fracasar o revertirse.

Tienen por tanto un carácter coyuntural, pues dependen de factores externos no controlados por los actores, y a la vez un carácter estructural, pues por lo menos en su concepción apuntan al largo plazo y requieren de arreglos profundos en diversas áreas de la administración. Los casos que normalmente son citados en este contexto son múltiples y diversos, pero tienen en común las características antes mencionadas: La concertación chilena de 1988, el pacto de élites en Perú 2002, la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador de 1992, Costa Rica 1948 o la Gran Coalición de 2005 en Alemania (Valdez, 2009, pág. 24) son ejemplos de esta clase de pactos de amplio alcance, aunque no pretendemos aquí hacer un ejercicio de análisis comparado, dado que también existen diferencias importantes entre los casos referidos.

El caso paradigmático del que se alimenta una parte de la literatura en español sobre este tema son los Pactos de la Moncloa en España. La transición de la dictadura franquista a la democracia en España requirió no solo de una nueva Constitución sino de una serie de acuerdos políticos y económicos que fijaron un rumbo y que, vistos en retrospectiva, fueron respetados. De las características torales de este y otros procesos se pueden derivar una serie de elementos que, sin pretender ser únicos y suficientes, se nos aparecen como necesarios en procesos políticos de largo plazo y de grandes alianzas como el que implicaría eventualmente la resignificación de los Acuerdos de Paz.

Así, por un lado, se requiere de una idea central sobre la que debe pactarse, esto es, un problema concreto y común a resolver. En el caso español era la idea de transitar a la democracia, donde todos tuvieran cabida. El franquismo había aislado a opciones ideológicas de izquierda y nacionalistas regionales, así como a movimientos sindicales. Para poder tener un gobierno estable, estos actores debían ser incorporados a la contienda política.

Por otro lado, debe haber también un consenso sobre las condiciones que se necesitan para que se alcance la idea central. Estas no están escritas en un manual sino que deben ser discutidas según las reglas y condiciones del país y atendiendo a las tendencias prevalecientes y los intereses de los actores. Como se verá más adelante en nuestros escenarios, los actores interactúan en un contexto con determinadas reglas de juego y tendencias más o menos estables, negociando desde esos entornos en cada caso particular.

Otra condición necesaria, fundamental a los efectos de su eficacia, es que el pacto sea suscrito por actores políticamente relevantes. Es imposible poner a todo el mundo de acuerdo en una sociedad, pero desde luego la correlación de fuerzas prevaleciente debe favorecer al pacto; de lo contrario este no podrá ser viable ni trascender en el tiempo para alcanzar los fines de largo plazo que fueron trazados. Es imprescindible que la sociedad civil en un sentido amplio esté involucrada, pero lo decisivo en un pacto político de largo alcance son sobre todo los partidos políticos. La representatividad democrática hace que la toma de decisiones se dé a ese nivel. Si los partidos no son legítimos y cambian constantemente, si no son programáticos sino clientelares, lo más seguro es que el pacto no tenga validez ni eficacia. En el caso español, por ejemplo, todos los grandes partidos formaron parte del pacto (pese a que Alianza Popular, más tarde Partido Popular, puso reparos en el pacto político). Hasta el día de hoy, cabe destacar, nadie ha gobernado en España fuera de esos actores⁵.

Al tiempo, si una vez firmado el pacto, este no es capaz de mostrar éxitos significativos, tendrá entonces muchas posibilidades de fallar. Es difícil que un sistema que elige a sus gobernantes cada cuatro años espere veinte o treinta a ver cómo resultaron las cosas. Si el pacto no trae desarrollo político, económico y social ni expectativas favorables para las mayorías, los firmantes se verán desprestigiados y el pacto se deslegitimará eventualmente. Esto está relacionado con el apoyo popular (“acuerdo social” lo llama el profesor Valdez [2009]) que, en última instancia, requiere el proceso. En esta línea, cabe señalar que el gua-

5 Es interesante señalar el caso de Podemos en España, que en la actualidad –y por primera vez un partido político a nivel nacional– propone una opción política muy crítica con el sistema del ‘78 pero que todavía no ha podido desarrollar acciones de gobierno que propongan un modelo alternativo.

temalteco promedio, al contrario que la ciudadanía española⁶, no conoce por regla general el contenido de los Acuerdos y no se siente vinculado ni filosófica ni afectivamente a ellos.

Como veremos en la próxima sección, los Acuerdos de Paz supusieron un fallo parcial pues, pese a que la idea central era compartida (el cese del conflicto armado interno y, además, sentar las bases para que este no se repitiera), ni las condiciones para llevarla a cabo fueron comunes y consensuadas, ni los actores firmantes fueron relevantes de ese punto en adelante, ni se percibieron grandes éxitos de desarrollo a mediano plazo, ni, como prueba el resultado del referendo constitucional del '99, la ciudadanía llegó a conectarse con lo que había pasado entre élites.

2. LOS ACUERDOS DE PAZ. LA AGENDA SIN DUEÑO

Pese a que no se deben olvidar los logros alcanzados, mucha de la descripción que encontrará en este libro, analizando las partes específicas de los Acuerdos de Paz, llevan a una misma conclusión: salvo en lo que se refiere al cese al fuego y a los cambios requeridos dentro del sistema de seguridad para la subordinación del Ejército al poder civil, el cumplimiento de las aspiraciones y objetivos de país que reflejan los documentos se han cumplido solo parcialmente en el mejor de los casos, o han quedado abandonados en el peor. Los Acuerdos de Paz quedan poco después de su firma, desde esta perspectiva, como papel mojado.

El reciente informe Nacional de Desarrollo del PNUD, 2015/2016. *Más allá del conflicto. Luchas por el bienestar* lo explica así: *Después de la firma de la Paz, la agenda ambiciosa que representaban los acuerdos perdió fuerza, dejándose pasar la oportunidad de llamar a la conciliación nacional en el clima sin guerra a las principales fuerzas políticas, a las organizaciones empresariales y a la sociedad civil* (PNUD, 2016, pág. 93). En términos generales, nuestra interpretación sobre lo acontecido, es decir, sobre la implementación parcial y sin fuerza de la parte sustantiva de los Acuerdos, se centra en tres aspectos: Los firmantes, el contenido y el proceso de implementación.

Los firmantes

Cuando se piensa en los *Pactos de la Moncloa* o en la *Concertación* chilena como procesos de gran pacto político de carácter exitoso, vale la pena señalar que tienen una característica en común: Los firmantes fueron actores políticos con poder después de la firma. Es decir, los implementadores son los firmantes. En una democracia liberal, esto significa fundamentalmente las opciones políticas partidarias. En el caso guatemalteco, los grandes firmantes no fueron los partidos políticos que dominarían la escena a partir de 1985, sino el Ejército y la URNG porque se estaba resolviendo esencialmente un conflicto armado y no solo definiéndose un pacto democrático de largo plazo. El Ejército, en virtud de los propios Acuerdos, fue desactivándose políticamente en un proceso de reducción que fue profundi-

6 Una gran diferencia es que la pirámide poblacional de Guatemala hace que un 70 por ciento de los guatemaltecos no había nacido o era muy joven como para recordar el '96 y, en el caso español, una mayor parte de la población, al ser esta más envejecida, que existe hoy sí los tiene presentes.

zándose hasta bien entrado el siglo XXI, tal como se ha reconocido en un reciente informe del PNUD: “¿A quién correspondía divulgar, promover y aplicar la materia sustantiva de los Acuerdos? Sin duda, a las partes cuyo compromiso se asentó con las firmas. El gobierno ha sido ambivalente y responde parcialmente a intereses contrarios a los acuerdos, y la URNG careció de fuerza política” (PNUD, 2016, pág. 93).

Al quedarse la URNG sin la base necesaria para tener relevancia política, los dos actores más fuertemente involucrados en las mesas se quedaron sin la capacidad para hacerlos cumplir. La debilidad de las instituciones públicas y de los partidos políticos, como se hablará más adelante, hicieron el resto.

El contenido

¿Quién formó parte del proceso de reflexión? Visto en perspectiva, este involucró a una gran cantidad de actores relevantes que en buena medida lo siguen siendo hoy. Pese a esto, los contenidos fueron impulsados, tanto política como financieramente, por la comunidad internacional. El contexto político, después de la caída del bloque socialista y en pleno proceso del Consenso de Washington, favorecía el acuerdo político sin impugnar el modelo económico capitalista hegemónico. Una parte del espectro político, que demostró ser importante, no sintió que los Acuerdos les representaran y no reconoció la legitimidad de los actores firmantes ni de los promotores internacionales.

Por otra parte, la academia guatemalteca no desarrolló agendas de investigación propias, necesarias para desarrollar el contenido de los Acuerdos y proyectarlos en políticas públicas idóneas. Buena parte de las universidades guatemaltecas tienen una naturaleza exclusivamente docente y la Universidad San Carlos no ha sido capaz de cumplir con su objetivo constitucional en la generación de conocimiento. Convertida en un espacio de negociación política, las prioridades son más las de competir por cuotas de poder que desarrollar áreas de investigación. El resto viene de *think tanks* que reciben financiamiento externo y que están fuertemente influidos por agendas foráneas de diversa índole. El estudio de la cosa pública deja enormes espacios por cubrir y la mayor parte de las políticas públicas y reformas efectuadas han sido poco meditadas o estudiadas a profundidad.

Quizá por el hecho de que las fuerzas políticas que se encargarían del ‘96 en adelante de gobernar el país nunca hicieron suyos los Acuerdos y que las agendas de investigación fueran incentivadas por los organismos internacionales⁷ de corte progresista, el contenido de los mismos acabó no siendo representativo de las inquietudes del ciudadano promedio guatemalteco. El informe del PNUD lo explica así: “*La paradoja que se menciona líneas arriba se explica porque sucedió que las élites resultantes del conflicto fueron las más conservadoras de la sociedad. Y, a contrapelo de lo ocurrido, los acuerdos tienen un sentido renovador, progresista y, en última instancia, este valor ideológico explica el rechazo que ha producido en buena parte de aquellos actores*” (PNUD, 2016, pág. 93). Sin el apoyo de actores importantes, el contenido

7 “El mayor impulso dado a los Acuerdos de Paz para prepararlos como un esfuerzo colectivo y luego divulgarlos y utilizarlos, ha venido de las organizaciones de la comunidad internacional” (PNUD, 2016, pág. 93).

de los Acuerdos no encajó en los exiguos ejes programáticos de los partidos en competencia. Los contenidos que impulsaron los actores internacionales se cumplieron y el resto, en tanto que perdió o no recibió apoyo financiero específico, quedó abandonado, desconocido e irrelevante por muchos años.

El proceso de implementación

Como ya hemos señalado, los firmantes fundamentales de los Acuerdos no tuvieron la fuerza ni la legitimidad política de llevarlos a cabo, mas eso no era impedimento para que otros actores se apropiaran de ellos ¿Por qué no hubo partidos políticos que los llevaran a cabo? ¿No hubiera sido posible que quedaran incorporados como políticas de Estado sin que fuera necesario que la URNG los impulsara políticamente? Pudo haber pasado pero no fue así,⁸ fundamentalmente por dos motivos: El primero, la conocida y bien estudiada desinstitucionalización⁹ de los partidos guatemaltecos; y el segundo, la debilidad de las instituciones estatales.

Los partidos políticos en Guatemala nacen, crecen, se reproducen y mueren en un lapso promedio de siete-ocho años. A excepción de la UNE, ningún partido político desde el '96 ha sobrevivido el ejercicio del poder. PAN, FRG, PP, GANA o no existen más o se quedaron como meros vehículos electorales comprados o alquilados por actores políticos coyunturales. El modelo partidario guatemalteco es conocido como “partido franquicia”. La marca es propiedad de una cúpula dirigente que, para tener la presencia territorial requerida por la ley electoral, se asocia con organizacionales locales preexistentes casi siempre de naturaleza clientelar. Desde la dirigencia del partido se negocian las listas departamentales en virtud de cuántos votos y cuánto dinero se pueda aportar. La consecuencia es una campaña descentralizada donde el candidato local debe buscar sus propios recursos (en muchos casos también ha pagado al partido por su puesto) y movilizar voto por sus cuenta. Como resultado de esto, la lealtad al partido es baja, pues el candidato siente que de ganar el puesto (alcaldía o curul) este es de su propiedad y el transfuguismo se vuelve un fenómeno común en el momento en el que los intereses difieren (Lemus, 2012).

Los mecanismos de intercambio en este sistema de vehículos electorales tienen poca relación con programas coherentes donde incorporar los principios, objetivos e indicadores de los Acuerdos de Paz. El esfuerzo político se centra más en obtener plazas y contratos,

8 Debe señalarse que durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2003), los Acuerdos de Paz tuvieron aún cierta importancia política al ser asumidos como política de Estado. Esta importancia decrecería progresivamente en los gobiernos posteriores de Berger, Colom y Pérez Molina.

9 El tema trasciende en gran medida la intención de este escrito pero es curioso señalar que el proceso de desinstitucionalización de partidos comienza en gran medida a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Durante la vigencia del conflicto (1954-1996) existieron partidos longevos como la DCG (Democracia Cristiana Guatemalteca), el MLN (Movimiento de Liberación Nacional) y el PR (Partido Revolucionario). Determinar si existe una relación causal o al menos una influencia requiere de mayor reflexión pero vale la pena contemplar si esa clase de partidos tenían como elemento aglutinador el conflicto (cada uno a su manera) y tras el final del mismo consecuentemente se deshicieron, o, si en cambio, fueron procesos sociales o institucionales ajenos los que llevaron a la desaparición de las marcas partidarias longevas.

tomando una actitud pasiva hacia proyectos de largo plazo y una actitud de resistencia hacia toda reforma política que pudiera variar el *statu quo*.

Vale la pena destacar, al mismo tiempo, y utilizando un caso muy similar al de Guatemala que partidos longevos e institucionalizados no necesariamente garantizan la implementación exitosa de un gran pacto político. En El Salvador, donde recientemente han celebrado 25 años del Acuerdo de Chapultepec, la común sensación es relativamente parecida a la que hemos descrito en el caso guatemalteco: que las fuerzas que debían tomar el contenido de lo firmado lo dejaron abandonado siguiendo otra clase de agendas partidistas. De hecho, El Salvador ha continuado siendo un país de fuerte confrontación ideológica (Valdez, 2009, págs. 133-198), aun cuando sí disponen de partidos políticos estables de los que carece nuestro país.

Si no son los partidos, ya sea por debilidad o falta de voluntad política ¿entonces quién? El Estado y su cuerpo burocrático, pudiera ser una respuesta. La debilidad de las instituciones públicas es un hecho bien conocido en el ámbito de estudio guatemalteco. La posibilidad de una tecnocracia independiente al poder político electo que pudiera asumir como propios los objetivos del '96, se diluye al entender la naturaleza clientelar o poco profesional del funcionariado. La entrada no es meritocrática y el nivel de profesionalización es bajo. La burocracia, por tanto, es vulnerable a las negociaciones del poder político y los sindicatos son instrumentos que refuerzan el juego de transacción entre las partes.

Los grandes acuerdos políticos para ser implementados exitosamente deben tener dueño o dueños y es mejor que estos tengan poder, ya sea desde las instituciones en cargos democráticamente electos o desde una administración pública estable y profesionalizada. Pero en el caso de Guatemala, subrayémoslo otra vez, no existió ni una cosa ni la otra.

El punto de quiebre de 2015: ¿Un nuevo 1996?

Para ganar una elección en Guatemala se debían seguir históricamente una serie de reglas. Por un lado, apostarle en contiendas anteriores a la exposición política. Desde 1995, año en el que ganó Arzú (signatario de la Paz), hasta 2015 siempre venció el segundo en la contienda precedente. También se debía construir una red de organizaciones de movilización de voto (comúnmente vía asociación con redes caciquiles y clientelares) lo más amplia posible. Había además una fuerte correlación entre el gasto en campaña y el éxito electoral. En abril de 2015, quien cumplía todas esas condiciones era Manuel Baldizón del partido Lider.

El caso “La Línea”¹⁰ fue acompañado del descenso paulatino en las encuestas de esa opción partidaria y del ascenso de un “outsider”¹¹, Jimmy Morales, que ni había participado en la contienda electoral a la Presidencia, ni tenía organización partidaria y cuyo gasto en campaña fue significativamente menor al del resto de los contendientes y muy inferior al

10 El caso “La Línea” es el primero planteado por Cicig contra el gobierno de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti consistente en un esquema de defraudación tributaria. La presión ciudadana comienza a partir de ese caso y en la medida en que este se iba desarrollando.

11 Apenas un tercer puesto en las elecciones municipales de Mixco de 2011.

del partido Lider y Manuel Baldizón. Jimmy Morales llegó a la Presidencia con el halo de no haber sido manchado por la política tradicional, fenómeno que encaja en una oleada internacional de procesos de desafección con las élites gobernantes¹².

Lo sorprendente de la contienda, tal y como se dio, unido a los golpes que la acción de Cicig está llevando a cabo aún a la fecha contra distintas clases de élites, hacen que se establezcan paralelos entre la situación de 1996 y la de 2015, entendidas ambas como una oportunidad de cambios fundamentales al sistema. Se parecen en cuanto a que son eventos que abren un campo de debate de profunda reflexión. Sin 2015 y todo lo que pasó, difícilmente se pudiera tomar en serio la pregunta de una posible resignificación de los Acuerdos en nuestros días. Las élites gobernantes no hubieran tenido ningún incentivo de rescatar lo que ya estaba prácticamente desactivado u olvidado.

Las similitudes, por tanto, existen pero hay muchas más diferencias que afectan a la posible naturaleza del proceso. Por un lado, 1996 es el final de un camino que comienza en gran medida con la Constitución de 1985. De acabar siendo un punto de quiebre el 2015, sería el inicio del camino, aun sin certezas de hacia dónde terminará conduciendo. Todavía los actores están aprendiendo a lidiar con las circunstancias derivadas de la renovación vía judicial, pero es difícil determinar hoy los cursos u orientaciones del sistema. Se requerirá de tiempo y de que se den determinadas interacciones entre distintas variables¹³ para que la respuesta sea más clara.

En cuanto a los actores políticos en 1996, los firmantes del pacto estaban claros. El objetivo primordial, pero no el único, era acabar con un conflicto armado que estaba languideciendo y los firmantes en ese sentido debían ser necesariamente el Estado (con un papel fundamental del Ejército) y la insurgencia armada (aglutinada en la URNG, pese a que en buena parte del conflicto había varios grupos en disputa). En este momento, al contemplar dónde nos encontramos como país, los actores políticos relevantes empero no son tan claros. La renovación antes descrita se dio a nivel presidencial¹⁴, pero no en otros poderes o niveles de gobierno.

Hoy en día, con un sistema político puesto en cuestión constantemente por la ciudadanía, no está claro quiénes son los posibles actores con la legitimidad de firmar (resignificar) y, por otra, con la capacidad de hacer cumplir los acuerdos. Los nuevos y viejos actores seguramente interaccionarán pero no sabemos qué peso tendrán unos y otros. Como contemplamos en nuestros escenarios, esto será clave para entender el resultado final.

El contenido tampoco está claro en estos tiempos. Los textos sustantivos de los Acuerdos de Paz fueron desarrollados con la intención de que no se repitiera el conflicto armado interno. En 2016, gran parte del espectro social considera que el sistema tiene que

12 El caso guatemalteco es particular y así debe ser analizado, pero es importante decir que el fenómeno de desafección con las élites políticas ha sido en los últimos tiempos transversal a numerosas democracias de Europa y América.

13 Que contemplaremos en nuestra construcción posterior de escenarios.

14 Y aunque excede la esfera de este trabajo, se podría cuestionar hasta qué punto el presidente Jimmy Morales ha ejercido el poder desde su condición de “outsider” o es más bien un actor nuevo jugando con viejas reglas.

ser reformado en buena medida. El movimiento ciudadano de 2015 reivindica una reforma profunda y el entusiasmo percibido abre la posibilidad de un gran acuerdo. No obstante, los movimientos sociales nunca expresan de forma clara el contenido de lo que quieren y se desconoce el detalle de cómo construir un mejor sistema. Un pacto electoral, por ejemplo, tendría el reto de conciliar ideas que propugnan mayor flexibilidad en la formación de partidos con aquellos que quieren menos opciones y más institucionalizadas por la vía legal.

Así, no tenemos muy claro hoy en día quién va a firmar ni qué va a firmar en el caso de una resignificación. Lo único que se intuye fuertemente es que existe una oportunidad de reforma, pero al margen de eso no podemos predecir mucho más. En 1996 era claro que las condiciones del momento hacían casi imposible que continuara un conflicto propio de la Guerra Fría. El futuro, se sabía, era democrático-liberal y con esa guía se plantearon los contenidos y las agendas principales. Por supuesto, huelga decir también que las tendencias y condiciones sociales no son las mismas hoy que hace veinte años. En el apartado posterior desarrollaremos las que consideramos como insoslayables y relevantes para hacer que los grandes acuerdos políticos asienten bases sólidas en ellas.

En suma, ni los firmantes, ni el contenido, ni el contexto, ni las tendencias son parecidas entre una situación y otra y aun así, empero, lo que pasó en 2015 se nos aparece como algo tan excepcional que merece la pena explorar y jugar con las posibilidades que nos abre la pregunta. Tras la exposición de las principales tendencias que asoman en el país, en la sección subsiguiente combinaremos actores, reglas y tendencias, además de las lecciones aprendidas del '96 para contestar si es factible que el 2015 sea el punto de inicio de un verdadero cambio, o dicho de otro modo, qué variables tienen que interactuar para que lo sea.

3. ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS EN GUATEMALA

Presentaremos en este apartado con algún detalle tres de las principales tendencias prevalentes en el país, mismas que son consideradas aquí en razón de la relevancia e impacto que, a nuestro juicio, tienen ya y seguirán teniendo sobre nuestra sociedad en el largo plazo, con lo que revelan también su importancia para los escenarios políticos. Todas ellas, cabe decir, son tendencias relativamente novedosas, posteriores a los Acuerdos de Paz, que deben ser consideradas en cualquier discusión seria y acuerdo político que conduzca a su resignificación.

Se trata, en concreto, del proceso de urbanización, el bono demográfico y los cambios estructurales de la economía guatemalteca, incluyéndose en estos últimos la pérdida de relevancia del sector agrícola y el crecimiento de las remesas enviadas desde el extranjero por los connacionales que salieron del país en busca de mejores oportunidades laborales.

Las tres tendencias tienen un potencial positivo o negativo, dependiendo de la forma en que se (des)aprovechen. Por ejemplo, si el proceso de urbanización no va acompañado por planes de ordenamiento territorial y una fuerte inversión pública y privada, solo se replicará en más lugares el caótico crecimiento del Área Metropolitana de Guatemala, con sus lamentables indicadores de contaminación, tráfico, hacinamiento, pobreza y violencia.

El bono demográfico puede ser una gran oportunidad para incentivar el crecimiento económico y fortalecer los sistemas de pensiones, pero si los jóvenes que se incorporan al mercado laboral no cuentan con las destrezas necesarias para ser más productivos y no existen las inversiones suficientes en capital físico, incluyéndose diversos tipos de tecnología, la economía seguirá expulsando a la población joven hacia otros mercados y generando tensiones sociales y conflictividad. El modelo de una economía pequeña y abierta generalmente se orienta hacia el comercio exterior, es decir, las exportaciones, pero en Guatemala la pobreza ha crecido en los últimos años y los niveles de desigualdad continúan siendo altos. Por ello, la principal “exportación” del país es ahora la expulsión de su propia gente. A tal punto que el monto anual de las remesas recibidas ya rivaliza con el total de ingresos por las exportaciones totales de bienes y servicios. Quienes migran son las personas en edad productiva, por lo que el país corre el peligro de tener indicadores de dependencia económica mayores a los que las proyecciones demográficas podrían sugerirnos. Por otro lado, las remesas no necesariamente estimulan la economía, pues suelen destinarse al consumo, presionando la inflación. Es muy escaso el porcentaje de las mismas que se ahorra o invierte, pues se trata de pequeñas cantidades que llegan a las familias con muchas carencias, dada la ausencia del jefe de familia. Sin embargo, se enfrenta el riesgo de contraer la llamada “enfermedad holandesa” por la entrada masiva de divisas que pueden ocasionar una apreciación del tipo de cambio que, a su vez, reduzca la competitividad de las exportaciones.

Desde nuestro punto de vista, los escenarios propuestos, con nuevos o viejos actores políticos, con o sin reglas del juego renovadas, tendrán que incluir o considerar necesariamente estas tendencias, lo quieran o no los actores involucrados. El resultado de la interacción entre esas variables y estas tendencias favorecerá o limitará las probabilidades de un nuevo pacto social y, específicamente, cualquier iniciativa de resignificación de los Acuerdos de Paz.

a. Urbanización

De acuerdo con las proyecciones de población de las Naciones Unidas, la urbana crece a un ritmo de 70 millones de personas al año en todo el planeta. Para el 2020 se espera que dicho incremento anual sea mayor al crecimiento total de la población mundial. En 1950 se estimaba la población urbana en un 30 por ciento de la población del planeta, pero se proyecta que en 2030 será un 60 por ciento. En las regiones más desarrolladas llegará al 84 por ciento, mientras que en las menos desarrolladas se superará el 56 por ciento. Sin embargo, la población urbana en estas regiones menos desarrolladas se duplicó en el último cuarto del siglo recién pasado. Se espera que vuelva a duplicarse en los próximos 15 años¹⁵.

En América Latina y el Caribe se espera que en 2030 habiten unos 726 millones de personas, de los cuales 604 se ubicarán en áreas urbanas, es decir, el 83 por ciento. En 1950 era solo el 41 por ciento el que vivía en dichas áreas. En el caso de Guatemala, aunque su proporción de población urbana siempre ha sido menor al promedio de Centroamérica y América Latina, la Organización de las Naciones Unidas proyecta que en 2020 habrá mayoría de población viviendo en zonas urbanas, y en 2050 prácticamente se alcanzará

15 United Nations (1999).

el 70 por ciento¹⁶. Ello irá acompañado de un aumento de la expectativa de vida al nacer, superándose los 75 años en el caso de los hombres y los 80 años para las mujeres. En esa fecha también se estima que habrá unos 18 millones de guatemaltecos en edad productiva (15-64 años de edad), unos 6 millones menores de 15 años y casi 3 millones de 65 años o más de edad. Es decir que, de los 27 millones de habitantes, unos 19 se ubicarán en zonas urbanas, quedando 8 millones en el área rural¹⁷.

Esta tendencia es fundamental para visualizar la Guatemala del futuro, pues el gran reto será resolver los problemas de la vida en las ciudades, como violencia, hacinamiento, contaminación ambiental, transporte inadecuado, e insuficiente generación de empleo, entre otros. Esto es muy distinto al escenario de la Guatemala persistentemente rural y agraria que visualizaban los Acuerdos de Paz en 1996. En 2014, el Plan Nacional de Desarrollo, *K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, perfiló este escenario de urbanización acelerada, y el sector privado organizado ya lo ha retomado en 2016 con su agenda de inversión para las ciudades intermedias. La actual administración de gobierno también lo ha asumido como una prioridad y tiene entre sus planes crear un ministerio específico sobre desarrollo urbano y vivienda.

Cabe señalar que aunque Guatemala incrementará de manera importante su proporción de población urbana hacia 2050, siempre estará rezagada respecto a los porcentajes esperados para las regiones centroamericana y latinoamericana.

b. Bono demográfico

Según las proyecciones de población de las Naciones Unidas, Guatemala ya está en un período de transición demográfica en el cual la proporción de personas en edades de trabajar, o potencialmente productivas, crece más aceleradamente en relación a las personas en edades de dependencia (niños y adultos mayores). De acuerdo con las estimaciones de Celade-Cepal, este bono demográfico de Guatemala durará hasta 2050¹⁸. Mientras que América Latina y el Caribe tendrán en promedio un 23 por ciento de su población con 60 o más años de edad, y el promedio mundial será del 21 por ciento, en Guatemala no pasará del 15 por ciento. Según estudios de la División de Población de las Naciones Unidas, en 2050 alcanzaremos el mínimo esperado, en el cual la población dependiente será casi la mitad de la población en edad productiva. A partir de ese momento, la tendencia cambiará y el numerador empezará a crecer debido a un envejecimiento paulatino de la población, en promedio.

16 United Nations, Population Division / DESA. Disponible en Internet: <https://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/>

17 United Nations (2015). Disponible en Internet: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/DemographicProfiles/>

18 CELADE-División de Población de la CEPAL (2012). Disponible en Internet: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/6/48766/clase_psaad.pdf

c. Cambios estructurales de la economía

En 1948, casi el 57 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) era generado por el sector agrícola. La exportación de café y banano representaba hasta un 13 por ciento de la economía nacional, según Adler, Schlesinger y Olson (1952). Los servicios del sector privado constituían el 18 por ciento, la manufactura y la minería eran casi el 14 por ciento, y el sector público no superaba el 10 por ciento, mientras que el sector de la construcción ni el 2 por ciento. Hacia 1950, el Censo de Población reveló 2 788 122 habitantes en toda la República. El 53 por ciento era considerada como población indígena¹⁹. La población rural se estimaba en un 75 por ciento del total nacional, según la ONU²⁰. Ello explicaría en buena medida la alta producción de maíz.

Para el 2015, en contraste, el Banco de Guatemala (2016) reporta que la agricultura representa en su totalidad únicamente el 13.5 por ciento del PIB real del país. Es decir que el sector agrícola perdió, durante los últimos 65 años, más de 40 puntos porcentuales de importancia relativa en la economía del país. Esto es realmente un cambio estructural de la economía, el cual tiene su explicación, en parte, por la tendencia de urbanización que se mencionó con anterioridad, pero también por los cambios a nivel de la economía global. El café y el banano, no obstante, siguen siendo los principales productos para la exportación (ambos suman 13 por ciento del total exportado al año), únicamente superados por el azúcar (8 por ciento). Sin embargo, café y banano ahora solo representan un 2 por ciento del PIB anual. Actualmente, la industria de las manufacturas es casi el 18 por ciento del PIB, los servicios privados son casi el 16 por ciento, sin sumarse la intermediación financiera que representa el 6 por ciento de la actividad económica. El sector público únicamente representa un 8 por ciento. La construcción sigue siendo baja pero cercana al 3 por ciento.

Este transitar de una economía centrada en la agricultura hacia otra especializada en los servicios y la manufactura no ha ocurrido de manera armoniosa con el mercado del trabajo. Según el Censo de Población de 1950, hasta un 68 por ciento de la población económicamente activa de 7 años o más de edad estaba ocupada en la agricultura, silvicultura, caza o pesca. En contraste, aunque la agricultura sigue siendo la principal actividad económica generadora de empleos, el Instituto Nacional de Estadística (2014) reportó que en la actualidad el sector agrícola solamente absorbe al 32 por ciento de la población ocupada²¹. Muchos de los puestos de trabajo se trasladaron hacia otras actividades económicas y se convirtieron en oportunidades para los trabajadores que lograron adquirir las nuevas habilidades requeridas para ocuparse en actividades de mayor productividad, mientras que otros continuaron en actividades de productividad baja como el comercio y otros servicios, pero muchos simplemente se quedaron sin trabajo²². Estos últimos pasaron a formar parte

19 Dirección General de Estadística (1953).

20 United Nations (2014).

21 INE (2014).

22 Cepal (2016) indica que en Guatemala, el 80 por ciento de la población ocupada continúa en actividades de baja productividad, como la agricultura, el comercio y otros servicios. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (Badehog). Disponible en Internet <http://estadisticas.cepal.org/>

de la economía informal o bien decidieron tomar el riesgo de migrar a los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades. El Censo de Población 2010 de los Estados Unidos daba cuenta de 1 044 209 guatemaltecos viviendo en su territorio²³. Estos migrantes han enviado a sus familiares en Guatemala remesas que han cambiado también diversas dinámicas económicas del país (consumo) y hasta su paisaje (construcción). En 2016 se superará los US\$7 millardos, gracias a la recuperación de la economía estadounidense, lo que representará un poco más del 10 por ciento del PIB guatemalteco del año previo.

4. ESCENARIOS DE RESIGNIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ 2019-2023

En base a lo expuesto en las secciones precedentes, se presentan a continuación cuatro escenarios probables de resignificación de los Acuerdos de Paz, cuyo referente temporal lo constituye el período 2017-2023. Antes de presentar los escenarios, sin embargo, conviene hacer una breve anotación metodológica sobre los mismos para valorarlos adecuadamente.

Los escenarios son descripciones provisionales y exploratorias de un futuro probable en un área o áreas determinadas; en este caso, la resignificación de los Acuerdos de Paz. Se construyen sobre la base de variables clave –actores, eventos, tendencias–²⁴ que son articuladas consistentemente de modo que pueda visualizarse su interrelación conjunta en el corto, mediano y largo plazo. Los escenarios no son predicciones ni pronósticos específicos, pero sugieren una secuencia probable de eventos, decisiones y tendencias que ayuda a sensibilizar a los actores involucrados sobre las variables o factores decisivos en la materia de que se trate.

En esta línea, además de considerar las tendencias predominantes y algunos eventos decisivos, nuestra construcción de escenarios ha tomado como un punto de partida clave la distinción entre “viejas reglas” y “nuevas reglas”²⁵, así como entre “viejos actores” y “nuevos actores” políticos en el país²⁶, subrayando así que la resignificación de los Acuerdos de Paz, en el mejor de los casos, atraviesa necesariamente –como se señala en el escenario uno– por una combinación de “nuevas reglas” y “nuevos actores”. Cada escenario, en tal sentido, difiere respecto de los demás en la medida en que representa diferentes combinaciones de (viejas o

23 U.S. Census Bureau (2011). Disponible en Internet <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>

24 Aquí las definiciones operativas que adoptamos en nuestro ejercicio de construcción de escenarios: 1) Actores: Sujetos individuales o colectivos, cuyos intereses y poderes políticos son significativos para las (in)decisiones estratégicas que conduzcan a escenarios determinados. Existen reglas formales e informales que tienen un importante peso sobre las decisiones y conducta de los actores; 2) Eventos: Sucesos importantes o significativos que dan o pueden dar origen, alterar o romper tendencias, reglas o pactos; y 3) Tendencias: Patrones de comportamiento de los elementos de un entorno particular durante un período determinado.

25 Entre las “viejas reglas” identificamos fenómenos como el clientelismo, la existencia predominante de partidos rentistas y franquicia (o clientelares), el centralismo, el corporativismo, las redes de cacicazgos, el modelo económico excluyente, la debilidad de lo público, etc. Por otro lado, y en contraste con lo anterior, las “nuevas reglas” se refieren a fenómenos como partidos programáticos, la descentralización, la política de consensos, el modelo económico incluyente, el fortalecimiento del Estado, etc.

26 Entre los “viejos actores” consideramos sobre todo a los partidos franquicia o clientelares, el Cacif, los sectores del capital “emergente”, la dirigencia sindical, las iglesias, la comunidad internacional, la prensa tradicional y las instituciones públicas. Como “nuevos actores” consideramos especialmente, a la luz de la coyuntura desde abril de 2015 a la fecha, a la Cicig y el Ministerio Público, a los nuevos movimientos sociales emergentes y a los partidos políticos que actualmente se encuentran en proceso de formación.

nuevas) reglas y (viejos o nuevos) actores, así como de la ocurrencia de eventos y la actitud de los actores hacia las tendencias principales, de modo que las posibilidades de la resignificación de los Acuerdos de Paz se configuran de distinta manera y con diferente fuerza y probabilidad en cada escenario. Aunque las variables principales se reiteran en varios escenarios, su orientación no es siempre la misma y, como resultado, los escenarios son también distintos entre sí. Para facilitar esta apreciación, se listan al final de cada escenario sus más importantes variables y el sentido específico en que han sido incluidas y articuladas unas con otras.

Pasemos ahora a los escenarios construidos.

Escenario uno: La paz renovada y realista

En este escenario se ha aprobado durante el 2017 en el Congreso de la República una segunda generación de reformas a la ley electoral, que favorece plenamente la participación de nuevos partidos y organizaciones políticas en las elecciones generales del 2019, con lo cual (combinado con el “efecto Cicig-MP” de lucha contra la impunidad y los Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad –Ciacs–), traducido en el retiro de la vida política de varios notables líderes políticos sujetos o condenados por prácticas de corrupción) se oxigena en alto grado el sistema de partidos políticos y se abren perspectivas favorables para superar en el mediano plazo su larga crisis. El gobierno del presidente Morales, pese a diversas crisis de gobernabilidad y legitimación afrontadas en los años precedentes, logra culminar con relativa tranquilidad su mandato y trasladar el mando a las autoridades presidenciales recién electas.

En su conjunto, esos nuevos actores políticos obtienen en las elecciones generales una cuota importante de poder en el Organismo Ejecutivo, en el Congreso de la República y en algunas municipalidades; y, con el amplio apoyo de actores políticos y sociales relevantes de derecha, centro e izquierda (incluyendo visiblemente a algunos partidos políticos tradicionales con peso relativo en el Ejecutivo y/o en el Legislativo, a élites empresariales y a líderes de organizaciones indígenas y campesinas), deciden promover la negociación y suscripción de un Pacto político de Estado, intertemporal, proceso que se desarrolla exitosamente durante el primer semestre del 2020. El partido político o alianza política que ganó las elecciones presidenciales del 2019 suma también su apoyo y participa activamente en la concreción del Pacto, asumiendo sus compromisos con seriedad. La comunidad internacional presente en el país, de manera particular la cooperación europea y estadounidense, también proporciona apoyo político y técnico al proceso del Pacto, haciendo ver que el apoyo financiero solo podrá otorgarse en áreas particulares que interesan a sus agencias.

Tomando en cuenta las lecciones de iniciativas semejantes fallidas en el pasado reciente, la madurez política de los actores firmantes posibilita la formulación de una visión común de país para los próximos veinte años, bajo la cual se recogen algunos de los compromisos pendientes de cumplimiento de los Acuerdos de Paz pero, a la vez, no solo se les reformula y actualiza sino que también se les trasciende en base a los intereses de los actores puestos de manifiesto durante la negociación, así como especialmente –de manera realista– teniendo presentes las tendencias políticas, económicas y sociales más relevantes de acuerdo a la evi-

dencia y el análisis disponible, sobre las cuales se identifican y se reconocen varios objetivos y metas mínimas y deseables.

El Pacto suscrito es, en esencia, un pacto político mínimo y flexible: se acuerdan objetivos/metas y políticas/estrategias generales a ser adoptadas durante los próximos veinte años en el país en lo relativo al pacto de dominación (reformas constitucionales), al pacto funcional (reforma y fortalecimiento del Estado) y al pacto distributivo (modelo de desarrollo económico y social)²⁷, sin descender al nivel de las acciones y tiempos concretos de ejecución, lo que queda abierto por un lado a los resultados de la competencia política y electoral, pero también por otro lado al proceso de políticas públicas bajo el régimen democrático y a las modificaciones que se presenten en las tendencias prevalecientes. Junto a la institucionalidad existente de la paz (como Sepaz, por ejemplo), la cual es objeto de algunas reformas legales para fortalecerla y mejorar sus niveles de eficacia, se establecen también mecanismos multisectoriales de monitoreo y retroalimentación a las instituciones públicas para asegurar la asequibilidad y buena marcha de los objetivos y políticas generales.

Este escenario, en el cual nuevos actores políticos de naturaleza programática, no clientelar, emergen con un inmediato peso político importante, se combina con el diseño e implementación –algunas de ellas, originadas en el gobierno del presidente Morales y otras resultantes del Pacto suscrito– de políticas públicas adecuadas que se orientan en general a abordar de manera positiva y a lograr metas mínimas y deseables relacionadas o derivadas de las tendencias decisivas en los próximos veinte años para el país, como las siguientes: las ventajas y oportunidades sociales y económicas del bono demográfico, la urbanización ordenada y productiva, la resiliencia comunitaria frente a la vulnerabilidad ambiental, el reencauzamiento de las remesas familiares hacia el ahorro y la inversión con impacto social, mayor empleo y mejores ingresos por vía del sector terciario, y el fortalecimiento del Estado de derecho y los avances en la lucha contra la impunidad y la corrupción. Es un escenario óptimo para comenzar a cimentar en Guatemala una paz renovada y realista.

VARIABLES PRINCIPALES DEL ESCENARIO UNO

- Reformas electorales de segunda generación son aprobadas²⁸; alto grado de oxigenación del sistema de partidos políticos y perspectivas favorables para superar su crisis.
- Gobierno de transición del presidente Morales transmite el mando a autoridades recién electas.

27 Sobre las nociones de “pacto de dominación”, “pacto funcional” y “pacto distributivo”, véase el capítulo en este libro que fue elaborado por Luis Fernando Mack.

28 Las reformas electorales de “primera generación” son aquellas que fueron aprobadas por el Congreso de la República el 19 de abril de 2016, entre las cuales se aprobó por ejemplo la prohibición del transfuguismo y regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil impulsan actualmente una “segunda generación” de reformas electorales que establecería la paridad de género en las candidaturas, que permitiría la organización de partidos regionales o distritales (que podrían proponer candidatos a diputados) y que modificaría también las elecciones municipales, temas estos que fueron descartados por los congresistas en las reformas de “primera generación”.

- Participación electoral y cuota de poder importante de nuevos actores políticos.
- Amplio apoyo político de actores políticos y sociales de distintas tendencias ideológicas para el proceso de un Pacto político de Estado, intertemporal, incluyendo al partido político o alianza política que triunfó en las elecciones de 2019. La cooperación internacional europea y estadounidense también provee apoyo político y técnico al proceso del Pacto, pero anuncia que limitará su apoyo financiero a áreas específicas.
- Madurez política y negociación y suscripción de un Pacto político de Estado, intertemporal. El Pacto suscrito es un pacto de mínimos y flexible en lo relativo al pacto de dominación, el pacto funcional y el pacto distributivo, que define solamente objetivos y políticas generales; difiere de los Acuerdos de Paz en cuanto a su nivel de detalle y metas ambiciosas; toma en cuenta de manera especial la evidencia y el análisis disponible en torno a las tendencias más relevantes en el país.
- Renovación y fortalecimiento de la institucionalidad de la paz, así como de mecanismos multisectoriales de monitoreo y retroalimentación a dicha institucionalidad.
- Diseño e implementación de políticas públicas adecuadas para el abordaje y logro de metas mínimas y deseables que derivan de las tendencias clave para el país, dando continuidad incluso a algunas políticas públicas iniciadas durante el gobierno del presidente Morales.

Escenario dos: La paz retórica y maximalista

En este escenario, una segunda generación de reformas a la ley electoral favorece parcialmente la participación de nuevos partidos y organizaciones políticas en las elecciones generales del 2019, oxigenándose de modo relativo el sistema de partidos políticos pero sin que sean visibles cambios torales en lo inmediato nivel mediano plazo. Los resultados de las elecciones arrojan que los partidos políticos principales durante el período 2016-2020 mantienen una cuota relevante de poder, de modo que toda iniciativa política y legislativa necesita de su aprobación para garantizar su éxito o eficacia. El “efecto Cicig-MP” de lucha contra la impunidad y los Ciacs, aunque logró incidir en el retiro de la vida política de varios notables líderes políticos sujetos o condenados por prácticas de corrupción, no fue empero completamente efectivo, dado que estructuras semejantes mantienen el control de los partidos políticos tradicionales. Tras diversas crisis de gobernabilidad y legitimación que amenazaron con su retiro temprano del cargo, el presidente Morales logra culminar no obstante su mandato y trasladar el mando a las autoridades presidenciales recién electas.

Aunque la cuota de poder alcanzada por los nuevos actores políticos no es significativa, junto a algunos actores sociales relevantes de derecha, centro e izquierda, promueven la negociación y suscripción de un Pacto político de Estado, intertemporal, proceso que arranca oficialmente durante el primer semestre del 2020 y que, tras superar algunas dificultades iniciales de legitimación, culmina con éxito durante el segundo semestre de ese mismo año. Entre esas dificultades, destaca que el partido político o alianza política que triunfó en las

elecciones presidenciales del 2019 no está verdaderamente dispuesto a sumar su apoyo a esta iniciativa, participando y aceptando compromisos solo a regañadientes. La comunidad internacional presente en el país, de manera particular la cooperación europea y estadounidense, apoya el proceso del Pacto pero de manera limitada y sin grandes expectativas.

En realidad, aunque todos o la gran mayoría de los actores firmantes declaran su pleno compromiso con el Pacto suscrito, muy pocos de ellos consideran que será cumplido con efectividad. Y es que el Pacto suscrito reitera algunas fallas de los Acuerdos de Paz de 1996 y de otras iniciativas posteriores, recogiendo finalmente las propuestas maximalistas y detalladas de algunos actores sociales (descendiendo incluso a nivel de acciones y tiempos concretos de ejecución) pero sin visos de que sean cumplidas en el mediano y largo plazo, dada la persistencia de desacuerdos fundamentales en ciertas áreas entre algunos actores particulares y porque los partidos políticos tradicionales y el nuevo gobierno no están de acuerdo tampoco con que se restrinja en demasía su margen de maniobra y toma de decisiones. Adicionalmente, han pesado de manera dominante en la negociación los intereses particulares de los actores políticos y sociales, y solo muy parcialmente –en ciertos puntos de la agenda– la evidencia y el análisis disponible sobre las tendencias relevantes para los próximos veinte años en el país.

Ha faltado madurez política en algunos actores firmantes para lograr un Pacto mínimo y flexible intertemporal y, por ello, es previsible que el Pacto suscrito enfrentará grandes dificultades para su implementación exitosa, salvo en determinadas áreas del pacto funcional (procesos de reforma y fortalecimiento) que logran los mayores consensos. Se proclama abiertamente la renovación de la paz y de los Acuerdos de Paz por parte de algunos actores políticos y sociales, pero en realidad se trata solamente de declaraciones retóricas que no serán objeto de seguimiento y apoyo por los actores firmantes, excepto por la institucionalidad vigente de la paz –la cual, por otra parte, no ha sido fortalecida ni reformada– y unos cuantos actores políticos y sociales en atención a sus agendas particulares.

En general, los compromisos establecidos en el Pacto, por otra parte, al basarse únicamente en los intereses de los distintos actores involucrados y no atender a varias de las tendencias decisivas en los próximos veinte años para el país, no son consistentes, no son efectivas o entran incluso en conflicto con las metas relacionadas, generándose más bien un aumento de los jóvenes “sin-sin”, es decir, sin oportunidades de educación y sin oportunidades de empleo; el fenómeno de urbanización continúa avanzando en el país, pero de manera desordenada y generando mayores riesgos sociales; la resiliencia comunitaria frente a la vulnerabilidad ambiental permanece también como un importante desafío dado sus escasos logros; las remesas de los migrantes en los Estados Unidos de América continúan siendo la fuente principal de ingresos del país, pero comienzan a tener también un impacto negativo sobre algunas variables macroeconómicas relevantes y para el crecimiento económico.

Este escenario, a pesar de ciertos elementos favorables por la emergencia de algunos nuevos actores políticos de naturaleza programática, no clientelar, enfrenta además la dificultad de que debe comenzar prácticamente de cero en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas adecuadas para orientar el abordaje positivo y el logro de metas mínimas y deseables; relacionadas o derivadas de las tendencias decisivas en los próximos veinte años

para el país, ya que durante el gobierno del presidente Morales no se establecieron bases suficientes para ello, salvo en unas cuantas áreas.

Variables principales del Escenario Dos

- Reformas electorales de segunda generación son aprobadas; relativa oxigenación del sistema de partidos políticos y perspectivas poco favorables para superar su crisis
- Gobierno de transición del presidente Morales transmite el mando a autoridades recién electas
- Participación electoral y cuota política menor de nuevos actores políticos; los partidos políticos tradicionales mantienen una cuota relevante de poder y su apoyo resulta necesario para la negociación, suscripción e implementación del Pacto
- Moderado apoyo político de actores políticos y sociales de distintas tendencias ideológicas para el proceso de un Pacto. El partido o alianza política que triunfó en las elecciones de 2019 se suma al proceso pero a regañadientes y con un bajo nivel de compromiso. La comunidad internacional presente en el país, de manera particular la cooperación europea y estadounidense, apoya el proceso del Pacto pero limitadamente y sin mayores expectativas.
- Negociación y suscripción de un Pacto político de Estado, intertemporal, semejante a otras iniciativas fallidas en años anteriores. El Pacto suscrito es un pacto de máximos y detallado en cuanto al pacto de dominación, el pacto funcional y el pacto distributivo; persisten desacuerdos fundamentales sobre temas relevantes entre algunos actores particulares y los partidos políticos tradicionales y el nuevo gobierno se resiste en la práctica a adoptar los compromisos suscritos. El Pacto es semejante a los Acuerdos de Paz en cuanto a su nivel de detalle y metas ambiciosas; aunque se ha tomado en cuenta en algunos casos la evidencia y el análisis disponible sobre las tendencias clave para el país; en la negociación han pesado abrumadoramente los intereses particulares de los actores políticos y sociales.
- En general, no se diseñan e implementan políticas públicas adecuadas para el abordaje y logro de metas mínimas y deseables que deriven de las tendencias clave para el país; por otra parte, se debe comenzar prácticamente de cero dado que en el gobierno del presidente Morales no se establecieron bases sólidas para ello.

Escenario tres: La paz formalista y burocrática

En este escenario, una segunda generación de reformas a la ley electoral ha fracasado en el Congreso de la República, previo a las elecciones generales del 2019. Así, subsisten las fuertes barreras que enfrentan nuevos actores políticos para su organización y participación político-electoral en dichas elecciones, pero a través de alianzas con algunos partidos políticos existentes, varios de los nuevos actores participan y logran alcanzar resultados que

califican de magros a muy modestos. El sistema político apenas se ha oxigenado y continúa hegemonizado por los partidos políticos tradicionales, sin que sean visibles cambios torales durante el nuevo período de gobierno: los partidos clientelares siguen prevaleciendo y los partidos programáticos permanecen en una fase incipiente.

En las elecciones generales del 2019, los partidos políticos tradicionales han logrado hacerse de la mayor cuota de poder y toda iniciativa política y legislativa necesita de su aprobación para garantizar su éxito o eficacia. El “efecto Cicig-MP” de lucha contra la impunidad y los Ciacs, aunque logró incidir en el retiro de la vida política de varios notables líderes políticos sujetos o condenados por prácticas de corrupción, tuvo un impacto limitado dado que estructuras semejantes mantienen el control de los partidos políticos tradicionales. La gestión del presidente Morales, pese a atravesar diferentes crisis de gobernabilidad que llegaron a amenazar su retiro temprano del cargo, culmina no obstante en el tiempo establecido y se efectúa la transición a las autoridades presidenciales recién electas.

Algunos de los nuevos actores políticos, pese a su magra cuota de poder, deciden –junto a algunos actores sociales relevantes de centro e izquierda– promover la negociación y suscripción de un Pacto político de Estado, intertemporal. La iniciativa, sin embargo, no encuentra mucho respaldo fuera de ciertos círculos progresistas –especialmente los sectores y grupos sociales históricamente excluidos– que continúan viendo en los Acuerdos de Paz la única visión de país a largo plazo, pese a reconocer sus fallas y déficits. Existen varias circunstancias que dificultan la viabilidad del Pacto, especialmente que el partido político o alianza política que triunfó en las elecciones presidenciales del 2019 no se encuentra dispuesto a apoyarlo y más bien, alternativamente, propone priorizar los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz, en especial los relativos al pacto funcional (reforma y fortalecimiento del Estado), dejando de lado lo relativo al pacto distributivo (modelo de desarrollo económico y social), quedando encargada de ello en esencia –como desde hace varios años atrás– la institucionalidad de la paz; la comunidad internacional, de manera particular la cooperación europea y estadounidense, tampoco tiene grandes expectativas sobre la utilidad y seriedad del proceso, de modo que permanece distante frente a la iniciativa.

La institucionalidad de la paz –que, por otra parte, no ha sido fortalecida ni reformada– elabora el listado de compromisos prioritarios de los Acuerdos de Paz, sin plantear siquiera la necesidad de su reinterpretación y actualización de acuerdo a la evidencia y el análisis disponible sobre las tendencias principales para el país durante los próximos veinte años. A pesar de la retórica empleada por el nuevo gobierno, en este escenario la agenda de la paz continúa su larga visión formalista y burocrática que deriva de varias administraciones precedentes, sin que existan visos de que incluso este listado prioritario de compromisos sea verdaderamente cumplido en el período de gobierno 2020-2023. Varios de los actores sociales de centro e izquierda que han mantenido algún interés sobre los Acuerdos de Paz se limitan a dar seguimiento y a presionar por el cumplimiento de ciertos compromisos en atención a sus agendas particulares.

Dado que se mantiene la visión formalista y burocrática de los Acuerdos de Paz y no se establece una conexión entre los compromisos pendientes y las tendencias decisivas en

los próximos veinte años para el país, las metas mínimas y deseables que derivan de estas tendencias son abordadas únicamente a través de políticas públicas particulares pero sin una visión integral y con escaso éxito y eficacia, generándose así más bien un aumento de los jóvenes “sin-sin”, es decir, sin oportunidades de educación y sin oportunidades de empleo; el fenómeno de urbanización continúa avanzando en el país, pero de manera desordenada y generando mayores riesgos sociales; la resiliencia comunitaria frente a la vulnerabilidad ambiental permanece también como un importante desafío dados sus escasos logros; las remesas de los migrantes en los Estados Unidos de América continúan siendo la fuente principal de ingresos del país, pero comienza a tener también un impacto negativo sobre algunas variables macroeconómicas relevantes y para el crecimiento económico.

Variables principales del Escenario Tres

- Fracaso de reformas electorales de segunda generación; débil oxigenación del sistema de partidos políticos y perspectivas desfavorables para superar su crisis.
- Gobierno de transición del presidente Morales transmite el mando a autoridades recién electas.
- Participación electoral y cuota política magra o muy modesta de nuevos actores políticos; los partidos políticos tradicionales mantienen una cuota relevante de poder y continúan hegemonizando el sistema político.
- Escaso apoyo político de actores políticos y sociales para el proceso de un Pacto. El partido o alianza política que triunfó en las elecciones de 2019 no apoya la iniciativa y propone alternativamente un listado prioritario de los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz, centrándose en el pacto funcional y dejando de lado el pacto distributivo. La comunidad internacional, de manera particular la cooperación europea y estadounidense, permanece también distante frente a la iniciativa de un Pacto.
- La institucionalidad de la paz, que no ha sido fortalecida ni reformada, continúa a cargo de la agenda de la paz y en la elaboración del listado prioritario de compromisos no plantea siquiera la necesidad de una reinterpretación y actualización sobre la base de la evidencia y el análisis disponible sobre las tendencias clave para el país durante los próximos veinte años. Se prolonga la visión formalista y burocrática de la agenda de la paz. Los actores interesados persisten también en sus roles e intereses particulares.
- En general, solo a través de políticas públicas particulares se busca abordar y lograr metas mínimas y deseables que derivan de las tendencias clave para el país, pero en desconexión con la agenda de la paz.

Escenario cuatro: La paz deslegitimada y olvidada

En este escenario, una segunda generación de reformas a la ley electoral ha fracasado en el Congreso de la República, previo a las elecciones generales del 2019. Persisten las fuertes barreras que enfrentan nuevos actores políticos para su organización y participación político-

electoral en dichas elecciones; por diferentes circunstancias que dificultan alianzas con algunos partidos políticos existentes, solo un número pequeño de nuevos actores políticos logran ser candidatos y ganar algunos puestos de elección al Congreso y en algunas municipalidades. Los resultados de las elecciones arrojan, por tanto, resultados semejantes a los de las elecciones del 2015: siguen hegemonizando los partidos políticos tradicionales y, en definitiva, son ínfimos los espacios para nuevos actores políticos, de modo que no existen condiciones para superar la crisis del sistema de partidos políticos durante el nuevo período de gobierno. El sistema se resiste a una transformación sustantiva pero la democracia electoral le administra de nuevo una dosis provisional de oxígeno, aun cuando algunos grupos siguen clamando por su depuración y otros por la necesidad de modificar las reglas electorales vigentes que permiten a los partidos políticos tradicionales mantener el monopolio de la competencia político-electoral.

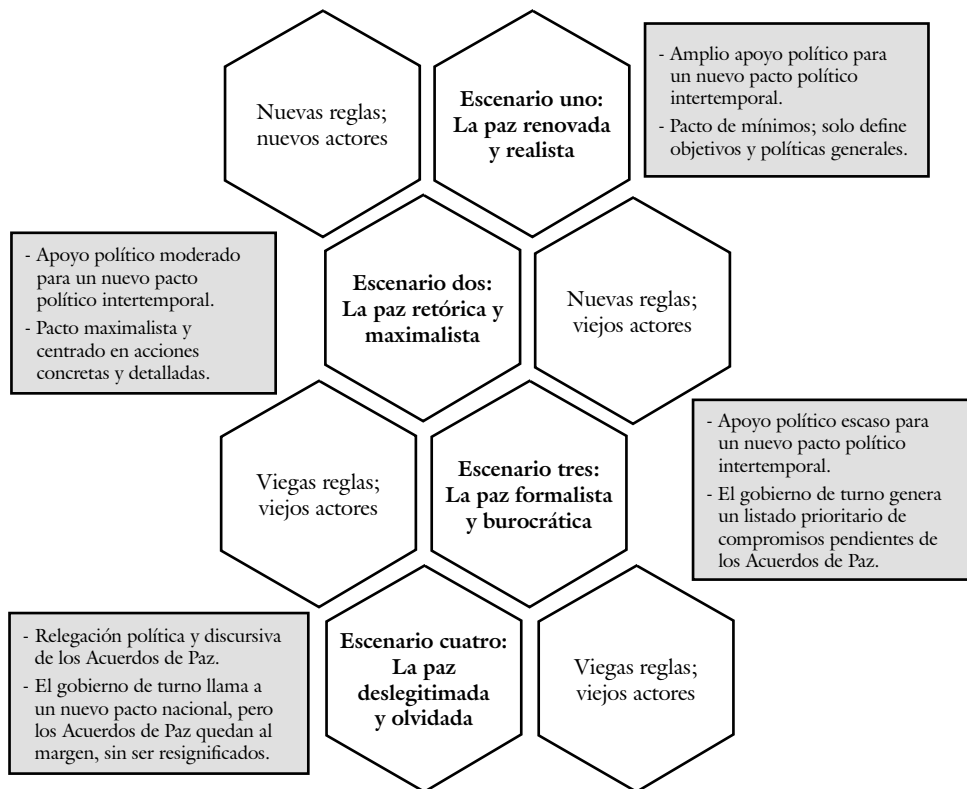
En las elecciones generales del 2019, los partidos políticos tradicionales siguen concentrando la mayor cuota de poder y toda iniciativa política y legislativa necesita de su aprobación para garantizar su éxito o eficacia. El “efecto Cicig-MP” de lucha contra la impunidad y los Ciacs, aunque logró incidir en el retiro de la vida política de varios notables líderes políticos sujetos o condenados por prácticas de corrupción, tuvo un impacto limitado dado que estructuras semejantes mantienen el control de los partidos políticos tradicionales. El gobierno del presidente Morales ha logrado sobrevivir a distintas crisis de gobernabilidad y legitimación que llevaron en su momento a que funcionarios importantes y cercanos fuesen removidos de sus cargos, y así logra culminar su mandato y trasladar el mando a las autoridades presidenciales recién electas.

La agenda de los Acuerdos de Paz, pese a los intentos efectuados por la agotada institucionalidad de la paz durante el gobierno del presidente Morales, ha quedado relegada en favor de otras iniciativas políticas particulares. El partido político o alianza política que triunfó en las elecciones presidenciales del 2019 ha llamado a un amplio diálogo y pacto nacional para la modernización del Estado, pero sin hacer de los Acuerdos de Paz un referente clave y particular. Por otra parte, los nuevos actores políticos y actores sociales que han mantenido un interés permanente por los Acuerdos de Paz no solo persisten en su situación de debilidad política en general, sino que mantienen diferentes puntos de vista en cuanto a seguirlos impulsando visiblemente en la agenda y opinión pública. La cooperación internacional, que venía sosteniendo la implementación de algunos temas o compromisos específicos de los Acuerdos de Paz, tampoco se interesa en seguirlos apoyando activamente. En estas condiciones, una época reciente de la historia política del país comienza a clausurarse: la única resignificación posible y viable de los Acuerdos de Paz es abandonarlos no solo política sino también discursivamente. Ningún actor político, nuevo o tradicional, está dispuesto seriamente a seguirlos promoviendo de manera activa en la agenda política y gubernamental. Solo unos cuantos actores sociales persisten en seguirlos impulsando, pero tienen una voz débil y poca presencia y fuerza en la escena política.

VARIABLES PRINCIPALES DEL ESCENARIO CUATRO

- Fracaso de reformas electorales de segunda generación; ínfima oxigenación del sistema de partidos políticos y perspectivas altamente desfavorables para superar su crisis.
- Gobierno de transición del presidente Morales transmite el mando a autoridades recién electas.
- Relegación política y discursiva de los Acuerdos de Paz como referente clave y particular para un nuevo diálogo y pacto nacional. Prácticamente ningún actor político, nuevo o tradicional está dispuesto a seguir impulsando los Acuerdos de Paz, ya no solo a nivel político sino también discursivamente. El nuevo Gobierno electo en 2019 comparte esa visión y la pone en práctica en el ejercicio de gobierno. Unos cuantos actores, políticamente débiles y marginales, tratan de mantenerlos en la agenda política pero sin ninguna viabilidad.

Gráfico 1.
Los cuatro escenarios posibles de resignificación
de los Acuerdos de Paz 2017-2023



Fuente: Elaboración propia.

5. LA POSIBILIDAD DE LA RESIGNIFICACIÓN

Como se ha dicho anteriormente, el “tsunami”²⁹ de Cicig deja abierta la puerta a profundos cambios. Tomando como lecciones aprendidas varios de los procesos que presentábamos como debilidades en la forma en que los Acuerdos de Paz fueron perdiendo fuerza, proponemos los siguientes aspectos como un punto de partida para reflexionar sobre la viabilidad de la resignificación.

Los nuevos pactos políticos en Guatemala han de considerar los siguientes puntos clave:

- Que los firmantes sean los implementadores. No pueden firmarse unos pactos donde los signatarios dejen de ser actores nada más terminar el proceso de negociación. Si se quiere un futuro político distinto basado en grandes coaliciones, los pactos deberán pasar necesariamente por los partidos políticos. Sean nuevas o viejas marcas, deben ser capaces de asumir la naturaleza de los nuevos pactos y hacerlos propios incorporándolos en sus programas.
- Que se trabaje un contenido de mínimos que pueda ser asumido por varias opciones políticas de diversa ideología. Por la naturaleza progresista de los Acuerdos de Paz, las fuerzas políticas conservadoras, mayoritarias en Guatemala, no asumieron como propios ciertos contenidos o compromisos. Encontrar puntos en común a defender en este nuevo contexto por diferentes y diversos actores del espectro, será un reto importante para la resignificación. Sin duda, aspectos como las reglas electorales, las reformas a favor de mayor transparencia en el ejercicio del poder, una mejor gestión territorial, modelos de participación política más inclusivos y la reforma del sistema de Servicio Civil, son temas en los que se puede alcanzar acuerdo sin que la mayoría de opciones políticas se sientan marginadas.
- Esto implica que las negociaciones se den entre actores con una idea de país, es decir, actores con ciertas características programáticas, no meramente clientelares. Si vamos a tener cambios en las reglas del juego será vía partidos o movimientos que influyan en los mismos y que sepan desarrollar de mejor manera una visión de largo plazo.
- Que exista un aporte sustantivo de parte de instituciones de investigación y reflexión de Guatemala. Una agenda de investigación marcada por y desde Guatemala llevada a cabo por financiamiento público y privado de corte académico. Sin despreciar el apoyo que la comunidad internacional pueda brindar, las ideas deben partir de los problemas y debates nacionales, no de modelos que pudieran no ser viables en nuestro país.
- Que se cumplan los escenarios políticos de fortalecimiento de nuevos actores vía nuevas opciones partidarias programáticas con representación. Todas estas marcas partidarias en competencia valdrán en la medida en que consigan representación en el Congreso, alcaldías y Poder Ejecutivo. Las mismas élites podrán llevar a cabo ciertos cambios, pero no serán de la misma profundidad.

29 Ha sido llamado así por múltiples medios de la prensa guatemalteca.

- Que se vinculen los acuerdos alcanzados a las tendencias prevalecientes. Mirar en otra dirección o permanecer indiferentes hacia temas como la urbanización, los cambios estructurales de la economía nacional o el bono demográfico, harán que las posibles propuestas fracasen, incluso en la circunstancia de que sí se consiga el pacto entre élites. Este punto es especialmente importante en relación a los necesarios resultados que a largo y mediano plazo se le deben presentar a la ciudadanía.

Bibliografía

- Adler, J. H., Schlesinger, E. R. & Olson, E. (1952), *Las finanzas públicas y el desarrollo económico de Guatemala*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Celade-División de Población de la Cepal (2012), *Bono demográfico y envejecimiento: impactos sectoriales de la dinámica demográfica*.
- Dirección General de Estadística (1953), *República de Guatemala: Sexto Censo de Población, Abril 18 de 1950*. Guatemala: Imprenta Universitaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- INE (2014), *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, I-2014*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Lemus, J. (2012), *Democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos: un desafío pendiente*. Ciudad de Guatemala: ASIES.
- PNUD (2016), *Informe Nacional de Desarrollo. 2015/2016. Más allá de la conflictividad. Las luchas por el bienestar*. Ciudad de Guatemala: PNUD.
- United Nations (2001), *World Urbanization Prospects: The 1999 Revision*. New York: United Nations.
- United Nations (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. New York: United Nations.
- United Nations (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision*. New York: United Nations.
- U.S. Census Bureau (2011), *The Hispanic Population: 2010*. Recuperado de: <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>
- Valdez, J. F. (2009), *La fascinación por la Moncloa. Del pacto entre élites al acuerdo social*. Ciudad de Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Perfil profesional de autores

Bernardo Arévalo de León, miembro del equipo internacional de asesoría en construcción de paz de la organización no gubernamental Interpeace. Doctor (Ph.D.) en Sociología por la Universidad de Utrecht (Países Bajos) y autor de artículos y libros sobre temas como democratización, relaciones civiles y militares, construcción de paz y violencia.

Maynor Cabrera, economista con especialidad en Política Fiscal, Macroeconomía y Desarrollo Humano. Es graduado de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Universidad Católica de Chile. Integrante de la Fundación Economía para el Desarrollo (FEDES).

Camilla Camerlengo, psicología clínica y comunitaria en la universidad “La Sapienza” en Roma. Feminista y teatrera, es parte del grupo de teatro político Andamio Teatro Raro. Multiplicadora de Teatro de las Oprimidas. Desde hace cinco años incursiona el mundo de las investigaciones sociales.

Gabriela Carrera, politóloga graduada de la Universidad Rafael Landívar. Ha trabajado en temas de incidencia pública, formación política y organizaciones locales juveniles. Es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y columnista de Plaza Pública.

Erick Coyoy Echeverría, economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala y Especialista en Macroeconomía por la Universidad Católica de Chile. Integrante de la Fundación Economía para el Desarrollo (FEDES). Investigador académico y consultor en temas económicos y fiscales.

Christian Espinoza, Abogado y Notario, con formación especializada en inteligencia estratégica. En los últimos diez años se ha enfocado en el análisis de políticas de seguridad y política de drogas. Miembro fundador de la Asociación Civil Diálogos.

Felipe Antonio Girón, coordinador del seminario de investigación sobre la resignificación de los Acuerdos de Paz de Fundación Propaz. Maestría en antropología cultural y estudios de maestría en sociología política.

Daniel Haering, Periodista e internacionalista. Ha sido profesor universitario en la Universidad Francisco Marroquín y actualmente es Director Académico de la Escuela de Gobierno. Miembro fundador de la Asociación Civil Diálogos.

Francisco Jiménez, doctor en filosofía de la ciencia por la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. En los últimos diez años se ha desempeñado como especialista en políticas de seguridad y Estado de Derecho, tanto desde la academia como funcionario público. Ha sido docente universitario en teoría política en la Universidad Rafael Landívar.

Luis Mack. Sociólogo, doctorado en Ciencia Política. Fue Coordinador del Área de Estudios Sociopolíticos de FLACSO-Guatemala y gerente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En la actualidad es Profesor titular de sociología en la Escuela de Ciencia Política, así como Profesor-Investigador de FLACSO-Guatemala. Analista político en temas de Democracia, institucionalidad y Políticas Públicas, así como columnista quincenal de Plaza Pública.

Carlos Mendoza, Economista y politólogo, especializado en análisis de la violencia homicida. Ha sido profesor universitario en la Universidad Francisco Marroquín, la Universidad Rafael Landívar y en la Escuela de Gobierno. Miembro fundador de la Asociación Civil Diálogos.

Liza María Noriega Flores, politóloga graduada de la Universidad Rafael Landívar, con estudios de maestría en política educativa de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Ha trabajado temas de educación, formación política, comunicación social y auditoría social. Actualmente es coordinadora de la revista digital Brújula, de la URL.

Carlos Alberto Sarti Castañeda, director ejecutivo de Fundación Propaz. Licenciatura en Antropología y maestría en ciencia política. Especializado en relaciones Estado y sociedad, prevención, resolución y transformación de conflictos, construcción de paz y no violencia.

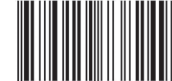
Silvia Trujillo, socióloga por la Universidad de Buenos Aires y maestra sobre derechos de las mujeres por la Universidad de San Carlos. Es investigadora y docente universitaria, y se interesa por el mundo de la comunicación desde una mirada de ciencias sociales.

Gladys Tzul, K'iche' de Chuimeq'ena'. Doctora en sociología en el área de Entramados Comunales y Formas de lo Político de la BUAP. México. Magister en Estudios Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado, Chile. Ha escrito varios artículos en revistas académicas sobre política comunal, rebeliones indígenas, gobierno comunal y autoridades indígenas. Colaboró con el equipo jurídico de liberación de presos políticos de Huehuetenango, con la elaboración de un peritaje sobre la función histórica de las autoridades comunales indígenas.

Jovita Tzul, K'iche' de Chuimeq'ena'. Abogada y Notaria. Posgrado en Derechos indígenas, racismo y discriminación. Abogada y asesora del Movimiento de Mujeres Indígenas Tz'ununija'. Ha acompañado diversos procesos de formación política y jurídica de mujeres indígenas en la defensa de los territorios. También ha acompañado litigios en materia de defensa de los derechos de Pueblos Indígenas.



ISBN: 978-9929-738-24-9



9 789929 173824 9

