



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
DE ESTUDIOS DE COYUNTURA



Estudio de Coyuntura:
**«EL DIÁLOGO NACIONAL: CONDICIONES, VIABILIDAD Y
CULTURA DE DIÁLOGO. SU OPERACIONALIZACIÓN»**

Autor:
LUIS FERNANDO MACK ECHEVERRÍA

Guatemala, 8 de abril del 2002.



DC



INDICE

Abstract _____	1
Introducción _____	2
Procesos Político y diálogo nacional como alternativa _____	6-9
El diálogo nacional en la coyuntura política actual _____	9-16
Proyecciones del diálogo nacional _____	17-23
Conclusiones y recomendaciones _____	24-26
Bibliografía _____	27-29
Apéndice _____	30-41
Propuesta Operacionalización del Diálogo Nacional _____	42-48



"EL DIÁLOGO NACIONAL: CONDICIONES, VIABILIDAD Y CULTURA DE DIÁLOGO. SU OPERACIONALIZACIÓN"

Abstract

Vivimos un tiempo que podría caracterizarse como de crisis y de polarización política y social, ya que existe una marcada desconfianza de los sectores de la sociedad civil organizada en general, y de los sectores empresariales en particular, hacia la actuación del actual partido en el poder. En medio de este clima de enfrentamiento, el tema del diálogo pareciera ser desafortunado. Muchos indicios existen de que a este gobierno le aqueja el mal del autoritarismo, el abuso de autoridad que resulta una consecuencia lógica de la acumulación de poder que les garantiza el manejo de la casi totalidad de instituciones del Estado. Por otro lado, el diálogo parece ser una quimera por el reiterado uso demagógico que este recurso ha tenido en el pasado y por los escasos resultados que han tenido las anteriores convocatorias para desarrollar planes y proyectos de nación.

Sin embargo, esto no significa que se descartemos la posibilidad de que por medio de mecanismos de negociación política, se encuentren soluciones viables para superar los conflictos. Lo que se señala es precisamente que este mecanismo requiere unas condiciones mínimas que son difíciles de alcanzar, especialmente a la luz de la historia política del país. Es decir, el diálogo es una necesidad pero no es fácil de implementarlo. En primer lugar, no se debe idealizar excesivamente lo que se puede alcanzar mediante este mecanismo: No hay que perder de vista que la negociación es lucha política por excelencia –Carl Schmitt incluso pensaba que era la continuación de la Guerra– y que por lo tanto, se basa en la negociación y el cabildeo. En segundo lugar, no se debe perder de vista que existe una cultura política autoritaria, producto de una historia marcada por tres décadas de guerra civil y por un largo pasado autoritario, lo que determina que se tenga poca confianza en quienes consideramos “enemigos totales”. Es decir, la tarea no es nada fácil.

Parte de las condiciones y requisitos para implementar el diálogo son: la presencia de un moderador, reglas claras y transparentes, una agenda mínima de discusión –que debe organizarse en base a temas prioritarios–, y claridad sobre los participantes y la forma en que éstos serán llamados a participar. Todo ello, sujeto al consenso entre las partes, ya que el formato y los mecanismos del



mismo deben ser suficientemente flexibles para la negociación. Además, hay que tener en cuenta que existen obstáculos inherentes a las mismas posibilidades de diálogo. Logísticamente hablando, se debe considerar que ni los temas a tratar, ni las partes convocadas deben exceder un cierto número si se quiere facilitar la discusión; aunque políticamente hablando, excluir temas y sectores es un problema muy serio. Así que habrá siempre una tensión entre lo políticamente ideal y lo logísticamente adecuado.

Este es, en síntesis, lo que el presente informe quiere abordar: la problemática coyuntural del país y en particular, las condiciones y viabilidad del diálogo nacional.

0. *Introducción*

Guatemala atraviesa por un período difícil y complejo, caracterizado por la inestabilidad política, social y económica como producto de lo que se percibe como múltiples desaciertos del actual gobierno del FRG y de Alfonso Portillo. Muchos factores y sucesos se han sumado para provocar este clima de inestabilidad: la discusión de leyes clave tales como las reformas a la ley de Electoral y de Partidos Políticos, y los referidos a los paquetes fiscales tales como el aumento al IVA, el proceso por medio del cual la comunidad internacional analizó la situación de Guatemala y en particular, el estado de los compromisos de paz a través del llamado Grupo Consultivo; los oscuros acontecimientos alrededor del secuestro del Presidente del Banco de Guatemala; la denuncia de lo que se conoce como la conexión Panamá; la sorpresiva elección de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral; las constantes denuncias de intimidación a los sectores y organizaciones de derechos humanos; el asesinato de César Augusto Rodas Furlán, un testigo clave del caso de la Tipografía Nacional, de Jorge Rosal Zea, dirigente del Partido Libertador Patriótico (del General retirado Otto Pérez Molina); y la muerte de Guillermo Ovalle, Contador de la Fundación Rigoberto Menchú; la campaña de desprestigio e intimidación por parte del gobierno en contra de los diversos sectores organizados de la sociedad civil como es el Foro Guatemala y el Movimiento Cívico por Guatemala, por mencionar algunos casos relevantes, demuestran la complejidad y la gravedad de la coyuntura actual.



En ese sentido, el primer aspecto que parece obvio es un impresionante desgaste político gubernamental, que en apenas dos años de gobierno se ha peleado con casi todos los sectores importantes de la sociedad guatemalteca; ha sido acusado reiteradamente por su combinación de populismo y autoritarismo, y ha sido denunciado reiteradamente por sus actos de corrupción, su nepotismo y su abuso de autoridad. Y lo que es peor, en su afán por demostrar que a ellos nadie los detiene, están debilitando las de por sí endebles estructuras institucionales del Estado; para muestra unos pocos ejemplos: han aprobado leyes para eliminar obstáculos legales para nombrar a su gente en puestos clave (como en el caso del IGSS, para poner un ejemplo); han demostrado estar dispuestos a extremos tales como violar la ley, como ha ocurrido en el despido de 177 trabajadores del Crédito Hipotecario Nacional, aún cuando el banco estaba emplazado ante los tribunales; han intervenido instituciones autónomas tales como el INAB, además de que continúan con la práctica de nombrar a ex-militares para que dirijan instituciones, tal como ocurrió con la designación del militar retirado Luis Miranda Trejo como Director del INGUAT. En especial, el caso del CHN nos demuestran el espíritu confrontativo, demagógico, autoritario y destructivo del gobierno, ya que es la primera vez que el mismo Estado utiliza tácticas abiertamente reñidas con la ley que hasta el momento solo le habíamos visto a las empresas privadas, en su afán de atacar a un sindicato que en su oportunidad, les desbarató los planes de fusión con el Banco del Ejército y que representaba un obstáculo importante en sus planes de apoderarse de lo poco que aún no controlaban políticamente.

Es por ello que el tema del diálogo en la coyuntura actual pareciera ser desafortunado. Muchos indicios existen de que a este gobierno le aqueja el mal del autoritarismo, el abuso de autoridad que resulta una consecuencia lógica de la acumulación de poder que les garantiza el manejo de la casi totalidad de instituciones del Estado¹. Por otro lado, el diálogo parece ser una quimera por el reiterado uso demagógico que este recurso ha tenido en el pasado y por los escasos resultados que han tenido las anteriores convocatorias para desarrollar planes y proyectos de nación.

Otro elemento que no debemos olvidar es la particular historia reciente del país, caracterizada por el autoritarismo y el caciquismo²; por una guerra civil que

¹ Las pocas instituciones estatales que no controlaban están siendo cooptadas, como el caso de la elección de magistrados de la Corte de Constitucionalidad.

² Sociológicamente hablando, ya Max Weber había caracterizado a sociedades como la nuestra bajo el nombre de sociedades patrimonialistas. Ver: Weber, Max. **“Economía y Sociedad”**, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, , página 185.



cimbró el tejido social y derrumbó la confianza en el *otro diverso*, en el individuo, grupo o sector que no es de los "nuestros". Por ello, por la baja confianza interpersonal e intergrupala que caracteriza a nuestra sociedad se refleja vivamente en lo que Carl Schmitt llamó "la concepción del enemigo"³, que básicamente definiría la esencia de lo político. Desde esta perspectiva, el hecho de que los guatemaltecos tengamos tan poca confianza en el *otro diverso*, permite que prevalezca una concepción del *otro como enemigo (cercana a la concepción de Enemigo Total)* en las relaciones intergrupales e interpersonales: a quienes no conocemos lo consideramos un potencial enemigo, y por lo tanto, esperamos siempre lo peor del otro. Es por ello que la cultura política de la sociedad guatemalteca pareciera ser otro gran obstáculo en la implementación de mecanismos de diálogo.

Sin embargo, estos aspectos negativos no descalifican la importancia ni la validez de los esfuerzos en pos de encontrar mecanismos de intercambio de ideas, de construcción de proyectos incluyentes de nación y de elaborar planes de desarrollo a mediano y largo plazo que nos ayuden a superar décadas de estancamiento, de enfrentamiento y de exclusión social sistemática. Lo que si es que los obstáculos nos advierten de que la tarea no es nada fácil, y por lo tanto, que los resultados nunca se verán a corto plazo. De hecho, quizá por esta visión cortoplacista es que los esfuerzos parecen un "arar en el mar". Esto es, en síntesis, lo que el presente informe quiere abordar: la problemática coyuntural del país y en particular, las condiciones y viabilidad del diálogo nacional.

Para la realización del presente informe, nos basamos en una metodología que privilegió el trabajo y las fuentes hemerográficas por encima de otro mecanismo de investigación. La razón es muy simple: dado el corto tiempo para la realización del mismo, la búsqueda de entrevistar a actores relevantes hubiera sido útil pero riesgosa, dado que no se hubiera garantizado ni el número de entrevistas ni la calidad de las mismas. Por el contrario, la pesquisa en diarios, servicios de noticias impresos y radiales, así como de revistas especializadas tiene la ventaja de que puede ser mejor aprovechada, especialmente en estudios de coyuntura cortos.

El presente informe contiene tres grandes bloques, agrupados en torno a los temas que fueron solicitados en los términos de la convocatoria. En ese sentido, la primera parte explora el mecanismo del diálogo como una alternativa viable

³ Ver: Schmitt, Carl. "El concepto de lo político", Alianza Editorial, España, 1994.



para los problemas del país. La segunda parte ubica el esfuerzo del diálogo en el contexto de la coyuntura política actual, analizando la convocatoria del gobierno y los subsiguientes acciones tanto de la sociedad civil organizada como del mismo gobierno en torno a él. Finalmente, la tercera parte analiza lo que podríamos llamar los "escenarios" del diálogo.



1. El proceso político y diálogo nacional como alternativa

Desde que en 1986 se inicia el proceso que se conoce como de transición a la democracia⁴, en varias oportunidades los gobiernos electos han recurrido a diversas variantes y nombres para convocar al diálogo, con resultados poco alentadores en cada uno de los casos.

Durante el gobierno de Vinicio Cerezo (1986–1990), se generó toda una campaña publicitaria con el tema de la "deuda social" como un elemento justificador de la necesidad del diálogo. El nombre particular elegido fue el de la "*Concertación*". Sin embargo, debido a que el período de la peor época de la guerra apenas acababa de pasar, pronto existió percepción en los medios de comunicación y en los círculos empresariales de que el discurso tenía un tinte "socialista", lo que generó rápidamente la oposición sistemática de la cúpula empresarial. Por el contrario, en los sectores populares la propuesta fue rechazada por motivos similares: existía la suspicacia de que se trataba de un mecanismo de cooptación. El resultado fue desalentador, generando un desgaste político del gobierno que lo llevó al aislamiento y al rechazo generalizado, al punto que los últimos dos años de gobierno estuvieron marcados por los rumores de golpe de estado y por una marcada disminución de la capacidad de acción del gobierno. Retrospectivamente, el gobierno de Vinicio Cerezo fue, comparativamente hablando, el gobierno que más libertades le dio a la prensa, ya que de hecho, buena parte del desgaste provino del constante ataque de algunos medios de comunicación tales como los desaparecidos noticieros Siete Días de Gonzalo Marroquín y Aquí el Mundo, de Mario David García, los cuales finalmente pagaron su osadía con el cierre obligado.

Con el gobierno de Jorge Serrano Elías (1991–1993), la modalidad del diálogo se llamó "*Pacto Social*". Sin embargo, algo que perjudicó seriamente al gobierno de Serrano Elías fue que había llegado sin un partido político atrás de él, sin proyecto político concreto y por lo tanto, sin un rumbo fijo; complementado por la falta de mayoría parlamentaria en el congreso de la república, lo que fue hábilmente aprovechado por los partidos de oposición para desgastar al gobierno. Todo esto determinó que a medio período, existiera un atascamiento político que

⁴ El debate sobre si la transición a la democracia en Guatemala ha concluido o no, es interesante pero no es el tema central de este trabajo. Sin embargo, vale la pena aclarar que en lo personal, creemos que aún no llegamos a la etapa de "consolidación" democrática, tal como algunos plantean, sencillamente porque la amenaza de la involución por medio de golpes de estado aún sigue vigente.



prácticamente paralizaba al gobierno. Es decir, el llamado al diálogo no fructificó por el contexto político particular, además de que existía la suspicacia de que este recurso era utilizado por Serrano como una "tabla de salvamento" frente a las carencias propias de la falta de un partido y de la ausencia de verdaderos planes gubernamentales.

Finalmente, durante el Gobierno del Presidente Alvaro Arzú, el diálogo adoptó el nombre de *Encuentros para la Actualización*. Sin embargo, de nuevo la actitud prepotente del gobierno, el pleito permanente del presidente Arzú en contra de la prensa y por consiguiente, su manifiesta poca tolerancia a quienes ejercían oposición a su gobierno, impidió que dichos Encuentros tuvieran algún resultado. Un aspecto importante que contribuyó al fracaso fue la forma específica en que fueron diseñados, ya que no hacía del diálogo una herramienta vinculante para negociar el cambio de las políticas públicas del gobierno.

En el actual gobierno de Alfonso Portillo (2000–2002) desde su inicio se llamó a lo que se conoció como un "*Pacto de Gobernabilidad*", que venía siendo un recurso similar al del diálogo. Sin embargo, dicho llamado no se concretó en ningún mecanismo ni esquema concreto de negociación. No fue sino hasta mediados del 2001, cuando el gobierno estaba sumido en un enfrentamiento frontal con la sociedad por el tema de los impuestos, que surge con fuerza la idea del diálogo, que tenía más la característica de ser la única salida viable al nivel de desconfianza y descontento generalizado de la sociedad. Sin embargo, las condiciones para el diálogo aparentemente no han sido las más afortunadas.

En síntesis, hasta la fecha han existido diversos aspectos que han determinado que en todas las convocatorias al diálogo, existieran condicionantes políticos, económicos y sociales que impidieron que dichos mecanismos de negociación tuvieran algún resultado. Sintéticamente, podemos mencionar los siguientes aspectos:

- Las convocatorias a diálogo siempre han generado suspicacia por parte de la sociedad civil, debido a la falta de cultura democrática de los guatemaltecos⁵. Además, los formatos, las coyunturas en las que han sido promovidas y las mismas actitudes contradictorias del gobierno, han

⁵ El tema de la cultura política es un tema polémico. Al respecto, ver el Apéndice que pretende servir como base analítica de fondo para el presente documento.



arrojado dudas razonables sobre la utilidad y sobre la voluntad política de cambio atrás de dichas convocatorias.

- Con respecto a los formatos de negociación, rara vez se habla de que los resultados del diálogo serán vinculantes para el gobierno, lo que refuerza la creencia de que dichos mecanismos no representan una alternativa de solución a los problemas del país.
- **Logísticamente** hablando, hay que reconocer que es bien sabido que mientras más temas en la agenda y mientras más sectores se incluyan, más difícil y complejo se vuelve la negociación. Es por ello que es comprensible que por ejemplo, el actual gobierno pretenda reducir a unos pocos temas la negociación.
- Sin embargo, **políticamente** hablando, en una sociedad donde las prácticas autoritarias están sumamente arraigadas; en medio de un contexto de crisis y de carencias insatisfechas muy marcadas, pretender limitar los temas de entrada, sin un previo consenso sobre los temas a tratar⁶, augura el rechazo inicial de las contrapartes a negociar.
- En síntesis, los antecedentes autoritarios y la tendencia al abuso de poder por parte de los gobiernos, así como la carencia falta de una cultura de diálogo en general, y en particular la falta de adecuados mecanismos formales de negociación, han sido los principales obstáculos para la implementación de mecanismos de negociación.

En ese sentido, a pesar de que la negociación política por medios institucionales es la característica principal de los procesos democráticos, en Guatemala es difícil su implementación, debido a que dichas prácticas requieren una cultura democrática que no se ha forjado en Guatemala (Ver apéndice).

Adicionalmente, somos una sociedad que padece una desconfianza crónica hacia los demás, por lo que fácilmente consideramos al *otro diverso* como un potencial enemigo. Es decir, muchas veces el diálogo es visto como la prolongación de la lucha violenta, por lo cual el objetivo es o destruir al contrario, u obtener la totalidad de las demandas en detrimento de lo que el contrario pueda plantear.

⁶ La agenda del diálogo debería ser el primer punto de la negociación, para evitar las sospechas de que no existe real voluntad de negociar.



Por ello los gobiernos son reacios a aceptar que el diálogo sea vinculante; pero también por eso es que algunos sectores se sienten incómodos con la inclusión de algunos temas. Así, por ejemplo algunos sectores de la iniciativa privada tradicionalmente han estado renuentes a discutir algunos temas como los de la evasión fiscal, la justicia tributaria y los salarios; si no, recordemos la convocatoria del gobierno de la DC que a través del concepto de “deuda social”, que tanto escozor causó en los círculos empresariales, por su cercanía con conceptos socialistas.

Es decir, las condiciones estructurales del país permiten que el diálogo sea más difícil de lo usualmente es: la negociación implica ceder posiciones y por lo tanto, perder parte de los objetivos que cada sector persigue. Asimismo, el diálogo implica negociaciones de fuerza y mecanismos de presión, pero que deben de encausarse dentro de ciertas reglas de juego claras y con garantías suficientes de que la lucha se encausará dentro de canales institucionales y bajo la supervisión de un tercero. Finalmente, el diálogo implica instancias independientes que velan porque los compromisos se cumplan.

Cuando alguna de estas condiciones faltan, no existe un verdadero diálogo, y en Guatemala varios de estos componentes no existen: los actores de las negociaciones usualmente no quieren ceder posiciones, lo cual de entrada es un contrasentido; usualmente no existen reglas de juego claras y tampoco existen garantías suficientes de que alguna parte no utilizará medios extralegales para imponerse en la negociación; y finalmente, no existen instancias independientes que se conviertan en supervisoras de que los compromisos se cumplan. El resultado son diálogos que de entrada nacen muertos.

2. El diálogo nacional en la coyuntura política actual

Desde que inició el período presidencial del actual gobierno, la característica principal de su accionar ha sido una atípica combinación entre autoritarismo (cuya rostro visible es el presidente del congreso, Ríos Montt) y populismo (representado por el presidente Portillo) que ha desconcertado a la población guatemalteca, debido a los signos aparentemente contradictorios que emanan del gobierno. De hecho, desde los días en los que el entonces pre-candidato presidencial, Ríos Montt, de reconocida tendencia derechista, declinó su candidatura en favor de un personaje ligado a la izquierda como era Alfonso



Portillo, todos se preguntaban como iba a ser este raro matrimonio por conveniencia si eventualmente llegaba al gobierno.

En la actualidad, el “modus operandis” del actual gobierno y la forma en la que el mencionado “matrimonio por conveniencia” funciona es muy claro. Portillo genera un discurso confrontativo de clases similar al que desarrolló en la campaña para presidente, mediante el cual acusa a los detractores del gobierno –dentro de los que lógicamente se encuentra el sector empresarial privado organizado– de ser las fuerzas oscuras que han mantenido la miseria y la pobreza de grandes sectores de la población. Este discurso, por muy demagógico que sea, tiene la virtud de que genera simpatía popular⁷; además, el discurso se complementa con acciones populistas tales como el transporte gratuito puesto a disposición de los sectores pobres y los servicios gratuitos ofrecidos por el gobierno a los vacacionistas en la recién pasada Semana Santa.

Por su parte, Ríos Montt es el encargado de la férrea disciplina dentro del partido; tan es así que cuando a mediados del 2001 un grupo de congresistas del FRG amenazaron con desligarse de la bancada, solo bastó una reunión con el máximo jerarca del partido para “volverlos al redil”. Sin embargo, la estrategia del FRG es mantener el desgaste de su potencial candidato a presidente en el punto mínimo, por lo que Ríos Montt mantiene un bajo perfil dentro del gobierno. En ese sentido, la cara visible del autoritarismo es el vicepresidente, Francisco Reyes López, quien ya es ampliamente conocido por sus torpes declaraciones y sus actitudes poco democráticas. De hecho, Reyes López es el señalado responsable del escándalo de la Tipografía Nacional que al viejo estilo represivo, ya tiene como resultado un proceso judicial estancado, un testigo en el exilio y otro más asesinado.

Este “modus operandis” se complementa por una estrategia de dominación a gran escala y de largo plazo que hasta el momento ningún partido político había osado desarrollar. En ese sentido, el gobierno del FRG puede ser definido por tres grandes características principales:

- Uno de los principales objetivos es garantizar el retorno al poder del FRG⁸, en particular del General Ríos Montt⁹ o en su defecto, de algún miembro

⁷ Como recordaremos, Oscar Berger y el PAN nunca pudieron combatir la imagen de ser el “partido de los ricos” que hábilmente utilizó el FRG para su arrolladora campaña electoral.

⁸ Políticamente hablando, puede parecer superfluo decir que un partido político quiere volver a ganar las elecciones, ya que este es el objetivo de todo partido político. Sin embargo, lo cuestionable no es el objetivo, sino los mecanismos que se plantean para alcanzarlo.



prominente del partido. Para ello, han buscado el control de los organismos clave Estado, tales como el Tribunal Supremo Electoral y algunos otros que le podrían garantizar algún tipo de logística que les permita utilizar los recursos del Estado para favorecer al candidato oficial: desde esa perspectiva se puede analizar también el “golpe de Estado” contra el INAB, tal como lo señala el editorial de un medio de comunicación¹⁰. Lo más grave de esta “colonización” y cooptación de las instituciones públicas es que se realiza mediante la modificación y/o aprobación de leyes con dedicatoria especial; y cuando esto no se ha podido, se ha desarrollado estrategias para comprar voluntades e inclusive, violar la ley, tal como mencionábamos en el caso del INAB y del CHN.

- Un aspecto íntimamente relacionado con el anterior es el aparente fortalecimiento de las estructuras de poder paralelas al Estado, favoreciendo así el retorno al poder de los sectores más conservadores que en el proceso de paz eran considerados enemigos de las negociaciones. Bajo esta óptica se puede analizar el calculado estancamiento de los compromisos derivados del proceso de paz, especialmente en lo relativo a la desmilitarización del Estado. Este último punto es particularmente grave, ya que los escándalos y denuncias de corrupción están ocultando una persistente y tenaz recuperación por parte de los sectores más represivos del país, de las posiciones clave de poder, sentando las bases para un posible aumento de la violación de derechos humanos, como de hecho ya está ocurriendo.
- Una tercera característica del actual gobierno es la situación de virtual saqueo del Estado, producto de los múltiples compromisos pre-electorales que el actual partido en el poder tiene que cumplir, lo cual ya no se limita a altos funcionarios, sino que se extiende a lo largo y ancho del mismo. Desde esta lógica de “pagar deudas” podemos analizar la crisis provocada por la quiebra de los “Bancos Gemelos”, de Francisco Alvarado McDonald, quién habría financiado la campaña de Alfonso Portillo. Comparativamente sin embargo, este último aspecto, aunque provoca un considerable daño, pierde importancia frente a la gravedad de los dos primeros. En este punto habría que hacer una aclaración. Aunque el problema de la corrupción tiene

⁹ El veredicto de principios de marzo de la Corte de Constitucionalidad en torno a las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos le propinó nuevamente un duro golpe a las aspiraciones presidenciales de Ríos Montt; sin embargo, es sabida la tenacidad del General y seguramente seguirá buscando la posibilidad de postularse.

¹⁰ Fuente: El Periódico, citado por El Reporte Diario del IPES, Num 059, del 04 de abril del 2002.



un componente estructural que evidentemente no se limita a la actuación del gobierno del FRG¹¹, lo que se está señalado es que el fenómeno parece haberse magnificado en la actual administración, de forma que se ha hecho más evidente lo que antes era un secreto a voces: que la corrupción es la regla y no la excepción.

Coyunturalmente, es difícil imaginar el daño que la combinación de estos dos grandes “ejes” de acción le esta ocasionando a este país; pero lo cierto es que precisamente por ello, la comunidad internacional está sumamente preocupada por el clima de confrontación y por el riesgo latente de una involución autoritaria que se manifiesta principalmente en amenazas de golpe de Estado¹².

Por ello, una pregunta obvia que hay que realizarse en una coyuntura tan difícil como la actual es la siguiente: ¿Qué sectores se están beneficiando del actual clima de inestabilidad, de confusión y de marcado clima de confrontación?. Para Arnoldo Noriega, analista del IPES¹³, los beneficiados son los poderes más reaccionarios, aquellos ligados a las épocas de terror masivo y que se identifican usualmente con la extrema derecha, al viejo estilo del MLN de Mario Sandoval Alarcón. Es decir, el clima de enfrentamiento y de zozobra estaría intencionadamente provocado con fines políticos.

Sea como fuera, lo que es cierto es que la convocatoria al diálogo no se produce en el mejor momento posible, y ni siquiera existe un adecuado interlocutor en el gobierno. Desde mediados del 2001 era ya evidente la frustración acumulada de los principales sectores organizados de la sociedad civil. De hecho, el tema de los impuestos fue uno de los principales motivos de la exitosa manifestación del primero de agosto del 2001, que aglutinó por primera vez desde el autogolpe de Estado en 1993 a una serie de actores ubicados en un amplio espectro social y político, fue un indicador muy claro de que en un tiempo record (menos de dos años de gobierno), el FRG ya cargaba con un desgaste similar al que Serrano Elías tuvo en dos años y medio de su mandato presidencial, aunque con la diferencia que el FRG tiene una concentración de poder como no se veía desde los regímenes militares de los años sesenta y setenta.

¹¹ Para un análisis sobre la corrupción, ver: Propuesta del Foro Guatemala: “**Por la transparencia en la Administración Pública y el Combate a la Corrupción en Guatemala**”, Guatemala, febrero del 2002.

¹² Así lo manifestó Juan Carlos Corlazzoli, representante de Minugua, en una entrevista transmitida por Emisoras Unidas en el programa matutino “En Perspectiva” el Jueves 14 de marzo del presente año.

¹³ Reporte Diario No. 44, Jueves 7 de marzo del 2002.



Es por este clima de peligroso enfrentamiento que diversos sectores –dentro de los que se incluye la comunidad internacional– empezaron a sugerir un diálogo como la última esperanza para salir de ese impasse provocado por la acción gubernamental. Sin embargo, por parte del gobierno, nuevamente la combinación de populismo y autoritarismo que antes comentábamos ha determinado que se envíen señales contradictorias que demuestran poca voluntad de dialogo. Así por ejemplo, tanto el Presidente como el Vicepresidente son enfáticos en que a pesar del diálogo, no se daría marcha atrás a las iniciativas de ley que tanta oposición habían generado: las referidas a la elevación y creación de impuestos, y el proyecto de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Por su parte, reconocidas figuras ligadas a la sociedad civil¹⁴, manifestaron desde el inicio, sus reservas sobre la utilidad y la pertinencia del diálogo. Más allá de que estas apreciaciones tuvieran fundamento por la actitud aparentemente errática y confrontativa del gobierno, lo cierto es que las vías de comunicación y diálogo estaban cerradas desde el principio, dada la desconfianza hacia la forma particular de la convocatoria y por las expectativas que existían entre los sectores de la sociedad civil.

Por su parte, un sector de la sociedad civil organizada se percató de que a pesar de que los canales con el gobierno estaban cerrados, la única manera viable – institucionalmente hablando– de obligar al FRG a sentarse a negociar era la de conformar un amplio frente social que presionara para un cambio efectivo en la orientación de las políticas públicas; de ahí se explica el nacimiento del Foro Guatemala y el Grupo Barómetro, para mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, hay otros sectores que en lugar de buscar generar las condiciones para una negociación, están apostando por el cambio de las principales figuras ligadas al gobierno, Alfonso Portillo y Francisco Reyes López. Es decir, ambos frentes sociales han demostrado que apuestan por salidas diferentes. El Foro Guatemala apuesta por la búsqueda de abrir los canales de negociación; mientras que el Movimiento Cívico apuesta por una estrategia abiertamente confrontativa.

La respuesta del gobierno no se ha hecho esperar. A hecho acusaciones de que dichos sectores tienen poca representatividad; ha promovido estrategias de “divide y vencerás” mediante la utilización del discurso populista que enfatiza que el enemigo no es el gobierno, sino los empresarios; ha hecho señalamientos de que existen intereses político partidistas atrás de las manifestaciones (señalando

¹⁴ Prensa Libre, “Rechazan Condicionantes”. Jueves 19 de Julio del 2001;



directamente a Otto Pérez y a Alvaro Colón); ha acusado de que existen planes de desestabilización en contra del gobierno (ha mencionado por ejemplo que Julio Ligorria y Mauricio López están atrás de la conexión Panamá); y finalmente, han utilizado la intimidación legal, como el repentino anuncio de que varias reconocidas empresas evaden impuestos, con la consecuente amenaza de procesarlas legalmente. La constante es la misma: el uso de todos los recursos estatales para atacar a quienes identifica como oponentes.

En ese sentido, repetimos que la coyuntura no es la más propicia para el diálogo gobierno–sociedad civil; al menos no mientras que la contraparte oficial insista en mantener su actual política de confrontación y siga dando muestras de intransigencia; y no tampoco mientras la sociedad civil organizada no crea realmente en la utilidad y pertinencia del diálogo como única alternativa.

Pero hay que señalar decir que el deterioro de la situación del país es de tal magnitud, que el hecho de que las organizaciones de la misma sociedad civil se organicen y busquen soluciones es altamente positivo, ya que todo ello nos recuerda la manifestación cívico–popular que en la coyuntura del autogolpe de estado de mayo del 93, obligó a un dictador en potencia, Serrano Elías, a buscar asilo en Panamá. Lo que esperamos es que en las actuales condiciones del país, algo similar ocurra en el futuro próximo.

Recapitulando, podemos establecer que existen diversos obstáculos para el diálogo, los cuales pueden enumerarse de la siguiente forma:

- Desde el punto de vista **Estructural**, la cultura política no favorece el establecimiento de cualquier mecanismo de negociación política, incluyendo por supuesto el diálogo. Históricamente esto es producto de una prolongada guerra interna y es herencia de una sociedad patrimonialista, por lo que la sociedad Guatemalteca padece bajos niveles de confianza interpersonal e intergrupala. Desde el punto de vista antropológico se diría que el tejido social y las redes de confianza están sumamente deterioradas, lo que dificulta la articulación de la acción colectiva y por lo tanto, tiende a impedir el establecimiento de los ámbitos públicos fortalecidos. Como reconoce un estudio reciente: *“la destrucción de vidas humanas a lo largo de más de 35 años, con el terror que la acompañó, debilitaron los valores y normas sociales universales de respeto a la vida y a la dignidad humana. El principio de confianza interpersonal,*



indispensable en toda relación social quedó profundamente vulnerado, así como las formas de solidaridad y ayuda mutua. Se minó el respeto a la legalidad, a la seguridad humana y la confianza en las instituciones públicas y en sus funcionarios quedó seriamente cuestionada. Todo esto erosionó las interrelaciones sociales que rigen la vida en comunidad y que son base de toda sociedad”¹⁵.

- En terminología que ahora utilizan los organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial, el Capital Social en la sociedad guatemalteca es bajo –concepto similar al de redes de confianza–, lo que nuevamente tiende a dificultar la búsqueda de consensos intrasectoriales. Es decir, existe un mal escenario para la democracia.
- En particular, el hecho de que exista un tipo de capital social no favorable para la democracia, en la coyuntura actual, se demuestra fácilmente en la poca disposición de las partes para dialogar. Ejemplo: para el gobierno, el diálogo debe enmarcarse dentro de un esquema rígido (la primera propuesta del Vicepresidente Francisco Reyes López contemplaba una discusión de un mes limitada a ciertos temas fiscales¹⁶), además de que no aceptaba ningún tipo de condicionamiento, como la exigencia del sector empresarial de parar el trámite de las leyes como condición del diálogo¹⁷. Por su parte, tanto el sector empresarial como diversas expresiones de la sociedad civil expresaron públicamente su desconfianza hacia las reales intenciones del Gobierno, y aunque puede justificarse plenamente dicha actitud por la postura oficial tendiente a la confrontación, esta actitud también puede estar demostrando una falta de voluntad política para sentarse a negociar. Insistimos, aunque las partes objeto del diálogo condicionen su participación, este hecho no debería ser un obstáculo insuperable para iniciar la misma, ya que como repetimos, estas actitudes pueden verse como formas de aumentar el poder de negociación previo al inicio de las mismas.

¹⁵ Zamora, Rubén y Bouvier, Christophe. “Un proyecto para la transición. Reflexiones en torno a WSP-Guatemala”, en Torres Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo. *DEL CONFLICTO AL DIALOGO: EL WSP EN GUATEMALA*. Flacso – Guatemala, Guatemala, 1999, página 125.

¹⁶ Prensa Libre, “Reyes, entre la miel y la Hiel”, miércoles 18 de Julio del 2001. Edición Electrónica: <http://www.prensalibre.com>

¹⁷ Siendo el diálogo concebido como una arena de lucha política, pero canalizada institucionalmente, es lógico que de entrada existan condicionamientos y acusaciones mutuas que tienen como fin ser “pulsos de poder”. Sin embargo, en un contexto de cultura política más favorable, esto no debería impedir el diálogo ni la negociación porque de hecho, ya es parte de la misma. Es decir, el condicionamiento del diálogo no debería impedir el mismo, a lo sumo retardarlo.



- En ese sentido, si existiera una voluntad política real, los actores sociales relevantes deberían de estar presionando para obligar al gobierno al diálogo, lo cual no ha ocurrido. En este punto también hay que hacer una aclaración de contrapeso: es posible que en un futuro no muy lejano, finalmente exista algún actor (individual o colectivo) con el poder de convocatoria y con la calidad moral necesaria que todos exigen como garantía de que el diálogo no es una “cortina de humo”. Pero por el momento, esa unidad no se ve por ningún lado.
- **Coyunturalmente** hablando, hay varios factores que han impedido la realización del diálogo. Por un lado, la acumulación de poder del sector oficial y su virtual alejamiento de las posturas de la sociedad civil organizada, que en cierta forma los hacen inmunes a cualquier intento de negociación política que obligaría a redefinir las políticas públicas.
- Por el lado de la sociedad civil organizada, existe una dificultad muy grande en cuanto a buscar acciones unificadas que obligaran al gobierno a sentarse a la mesa de negociación. Podemos ver esta dificultad también como parte del legado estructural que hemos mencionado, es decir, como parte de la desconfianza inherente que tenemos hacia los demás; sin embargo, también existen otras razones. Por ejemplo, para los sectores de extremistas, negociar con el enemigo siempre se ha visto como traición y como un signo de debilidad. Desde esa óptica se entiende el descontento dentro de un sector estudiantil de la AEU por protestar conjuntamente con el CACIF en la manifestación del primero de agosto del 2001.¹⁸.
- Un aspecto íntimamente ligado son las ambiciones políticas inherentes a cualquier proceso público de algunos sectores de la sociedad civil organizada. En ese sentido, se le ha criticado al movimiento cívico porque se le acusa abiertamente de querer aprovechar el descontento popular en contra del gobierno para capitalizar en el futuro un caudal electoral, especialmente cuando estamos a menos un año del inicio de la nueva campaña electoral. En ese sentido, el divisionismo dentro de la sociedad civil se debe en parte a los deseos de protagonismo que aqueja a ciertos sectores dentro de la misma.

¹⁸ Prensa Libre, “Movimiento Social Dividido”, Domingo 5 de agosto del 2001. Edición Electrónica: <http://www.prensalibre.com>



- Finalmente, lo que mencionábamos acerca de la concepción del enemigo es un aspecto central para explicar el reiterado fracaso del diálogo como mecanismo de para enfrentar los problemas. Nos referimos al hecho de que se confunde la negociación política coyuntural con alianzas estratégicas de largo plazo. En ese sentido, siendo el objetivo de la política el alcanzar los objetivos que cada sector persigue, es lógico que a veces haya que hacer concesiones al enemigo, e incluso aliarnos con él para enfrentar alguna coyuntura política determinada. Según la concepción del Politólogo Alemán Carl Smith que comentábamos al principio, tal forma de actuar se deriva de concebir al otro como “enemigo justo”, aquel a quien el objetivo es vencerlo pero no eliminarlo. Por el otro lado, cuando la concepción del enemigo es lo que Smith llama “enemigo total”, la lucha se torna encarnizada y cualquier tipo de concesión es vista como traición, precisamente porque el objetivo último no es derrotarlo sino eliminarlo, siendo claramente este aspecto un resabio de la guerra civil.

3. Proyecciones del diálogo nacional

En medio de esta situación confusa y conflictiva, las preguntas fundamentales que podemos hacernos sobre el futuro son las siguientes:

- ¿Qué se puede esperar del diálogo?
- ¿Qué escenarios posibles podemos imaginar a corto plazo?
- ¿Cómo se puede fortalecer las instancias de diálogo para que representen un mecanismo efectivo de presión?

a. Expectativas sobre lo que se puede esperar

Podríamos decir que siendo el diálogo el escenario de la lucha en los regímenes democráticos –aquella lucha pacífica que se produce bajo reglas y a través del marco institucional–, es de esperarse negociaciones, cabildeos, alianzas coyunturales y otras situaciones similares. Estos aspectos habría que señalarlos con mucho énfasis, porque en Guatemala aún parece que no entendemos la naturaleza de la democracia ni de la lucha política. Las protestas de algunos miembros de la AEU en contra de la posible alianza con sus enemigos ideológicos, el CACIF, no vislumbra el hecho de que en la negociación política (que básicamente eso es el diálogo), los que son enemigos en unos aspectos pueden



ser aliados en otros. Es decir, a pesar de las diferencias, los contrarios no son “enemigos totales”, que en la terminología Carl Schmitt significa aquellos a quienes debemos de intentar de acabar definitivamente y con quienes es imposible negociar.

Es decir, buena parte de las dificultades en las negociaciones provienen de estas “concepciones” del enemigo prevalecientes en Guatemala que impiden ver en el otro a quien consideramos “enemigo”, a un potencial aliado coyuntural. De hecho, recordaremos vividamente como para los sectores de la izquierda y la derecha extrema, negociar era sinónimo de traición. Esto es consecuencia lógica del clima de guerra civil prevaleciente en Guatemala durante más de tres décadas de enfrentamiento armado, ya que en la guerra el objetivo no es negociar sino acabar con el contrario. Esta idea todavía prevalece en Guatemala e impide que los intentos de diálogo tengan pocas posibilidades de concretarse.

Además, dialogar implica negociaciones que incluyen demostraciones de fuerza, tal como cuando el gobierno dice “negociemos, pero no daremos marcha atrás”. Pero si nos fijamos, la iniciativa privada también amenazaba: “retiren la discusión de las leyes y negociemos”. Demostraciones de fuerza previos que pretendían mejorar la posición de cada uno en la mesa de diálogo. Sin embargo, de entrada las posturas son tan rígidas y la confianza de los sectores en las reales posibilidades de dicho mecanismo de concertación impiden que éste siquiera se concrete.

En pocas palabras, el diálogo es necesario, pero no lo idealicemos excesivamente este mecanismo porque como insistimos, no hay que perder de vista que en cierta forma, es la lucha política por excelencia –Schmitt incluso pensaba que era la continuación de la Guerra– y que por lo tanto, se basa en la negociación y el cabildeo. La conclusión parece desalentadora: la cultura política, las secuelas de más de tres décadas de guerra civil y el largo pasado autoritario pesan excesivamente, determinando que se tenga poca confianza en quienes consideramos “enemigos totales”.

b. Posibles escenarios

En el actual orden de cosas, puede suceder muchas cosas. Intentando imaginarnos los escenarios posibles, a grandes rasgos diríamos que:



- En primera instancia, lo más probable es que todo quede igual, que sería una de los peores escenarios. Es decir, que el FRG siga haciendo de las suyas, con el apoyo que la comunidad internacional brinda en contra de los golpes de estado para preservar la institucionalidad, algo que hasta el momento es difícil de entender para el ciudadano común y corriente¹⁹. Como muestra de esta probabilidad, algunas voces dentro del Foro Guatemala han dicho que la cercanía de las elecciones van a impedir la concreción del diálogo, por lo que prácticamente se ve que las cosas seguirán su curso normal. Víctor Gálvez en una entrevista llamó a este escenario “una solución muy a la guatemalteca”²⁰;
- Pero si la crisis se profundizara a tal punto que existiera un peligro (real o imaginario) de movilizaciones masivas, o si finalmente el sector de la sociedad civil organizada alcanzara tal peso en la vida nacional que obligara al sector oficial a negociar, entonces el diálogo podría ocurrir. Sin embargo, ya en otras ocasiones se ha dicho que existen peligros de un desbordamiento social incontenible, y la cosa no ha pasado a más. Por ello no hay que perder de vista que los medios de comunicación social (MCS) tienden a magnificar la realidad²¹, haciendo excesiva resonancia en los aspectos negativos ocurridos a lo largo y ancho del país, por lo que siempre hay el peligro de sobredimensionar la gravedad de las situaciones. Por ello, los MCS deben ser vistos como escenarios de la lucha política y por lo tanto, como palestra donde los intereses políticos y los objetivos sectoriales se cumplen. Bajo ésta óptica podemos ver la insistencia de los MCS guatemaltecos de hacer paralelismo entre la situación de Venezuela y la de Guatemala, lo que puede leerse en clave de enviar una advertencia tácita al gobierno de Alfonso Portillo: cuidado, que aquí podría pasar lo mismo que allá!
- Otra forma en que podemos imaginarnos que finalmente se concretara las negociaciones sería que la comunidad internacional presionara de tal forma, que consiguiera que las partes se sentaran a la mesa. En este sentido hay que entender las recomendaciones del Grupo Consultivo y la

¹⁹ Este menosprecio por las instituciones que demuestra el deseo de buscar soluciones de fuerza es un indicador de la cultura política prevaleciente en el país.

²⁰ Prensa Libre, “**El Diálogo, única salida**”. Lunes 6 de agosto del 2001. Versión Electrónica: <http://www.prensalibre.com>

²¹ Por ejemplo, es bien conocida la psicosis que existen dentro de la ciudadanía por la violencia común, por lo que no es casualidad que el tema de la seguridad sea una constante en todas las grandes ciudades del mundo.



amenaza de que se enviará a un observador de Naciones Unidas para observar lo relativo a los Derechos Humanos en Guatemala.

- Sin embargo, aún si se produjera el diálogo, esto no garantizaría resultados, precisamente por lo que hemos señalado: las negociaciones implican la voluntad política de aceptar que no alcanzará el 100% de las metas, por lo que implica una disposición a ceder parte los objetivos para alcanzar acuerdos. Es decir, optimistamente podríamos pensar en que se concretan los espacios de encuentro y por lo tanto, que comienza las negociaciones. Pero de ahí a que se alcancen puntos de entendimiento, y que éstos efectivamente se cumplan, eso es otra historia. Muy típicamente de nuestra idiosincrasia, se piensa que estos son tácticas para ganar tiempo, para levantar cortinas de humo sobre lo que realmente ocurre en el país o simplemente, que no existe voluntad política real.
- Finalmente, el mejor escenario sería en el que el diálogo desactivara el clima de enfrentamiento y que se iniciara un proceso de recuperación de la confianza gobierno – sociedad civil, para que se trabajara en los aspectos consensuados como prioritarios en los planos de lo económico y lo social. Sin embargo, este es más una ilusión, un deseo, que una posibilidad real, en las actuales condiciones del país.

c. Mecanismos de fortalecimiento

Como hemos sostenido a lo largo del documento, a pesar de que las condiciones para el diálogo ciertamente no son las mejores, este mecanismo es la única salida institucionalmente viable para resolver la crisis.

En este punto habría que enfatizar que lo que la comunidad internacional está señalando insistentemente: lo que se está defendiendo no es la actuación del gobierno de turno sino que la institucionalidad democrática. Aún así, para muchas personas es difícil entender la lógica de este apoyo, confundiéndose con el hecho de que se le está dando luz verde al FRG para desarrollar su actuación libremente.

Al respecto, habría que decir que en la actualidad es un lugar común para las Ciencia Política el reconocer que, siendo las instituciones el marco en donde la interacción de la sociedad se produce, son éstas la mejor garantía de paz y desarrollo que toda sociedad puede aspirar.



Por instituciones entendemos las reglas formales e informales que permiten que un conglomerado social enmarque su interacción dentro de pautas sociales esperables²². Así, una transacción comercial que se produce en un marco institucional que funciona adecuadamente, se reducen los costos de transacción porque evita que la desconfianza lógica que se produce en el marco de todos los contratos: la sospecha de que el otro pretende engañarme. Es decir, en situaciones de oportunismo, las instituciones (en este caso, los tribunales) son el mecanismo para sancionar a quienes incumplen las obligaciones. Asimismo, cuando las instituciones encargadas de la seguridad realizan adecuadamente su función, los particulares no tendrían que gastar sus recursos en contratar servicios de vigilancia, levantar muros y garitas de control o poner talanqueras. Es decir, las instituciones no son meros adornos en la vida cotidiana; de hecho, se ha demostrado que la diferencia entre una sociedad en guerra y otra que se desarrolla en paz es el funcionamiento de los mecanismos institucionales. Es decir, la violencia no institucionalizada –como los linchamientos– son en buena parte la consecuencia del quiebre o mal funcionamiento institucional.

Por ello no estamos diciendo que en Guatemala las instituciones funcionen adecuadamente, todo lo contrario. Pero ha existido un esfuerzo de la sociedad y de la comunidad internacional por construir un marco institucional estable desde el momento en que se inició la transición a la democracia en 1985, cuando se aprueba la constitución actual. Es decir, ha habido recursos invertidos que se perderían si se produce un golpe de estado en busca de provocar la salida de malos gobiernos. Adicionalmente, un quiebre institucional tiene el gran defecto de que de ninguna manera garantiza la paz ni la continuidad de la democracia, siendo más bien una moneda al aire que tanto puede ser peor, igual o mejor. En pocas palabras, el remedio sería más costoso que la enfermedad.

Después de este breve paréntesis, hay que decir que la mejor forma de promover el diálogo es la de reconocer que éste no es una tarea fácil, se deben tener en cuenta algunos aspectos importantes:

- En primer lugar, la inversión del recurso tiempo: evidentemente, las negociaciones pueden parecer lentas en contextos de urgencia, tales como las carencias insatisfechas, la inestabilidad política o las crisis económicas que parecen no tener fin. Sin embargo, de entrada hay que evitar la

²² North, Douglass. “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, página 13.



tentación del autoritarismo, de imponer condiciones de fuerza para promover soluciones rápidas que bloqueen las negociaciones y que hagan peligrar el diálogo.

- Hay que tener en cuenta que en la actual coyuntura, el Gobierno parte del hecho de que tiene todo el poder estatal y la representación social (por haber sido electo popularmente) y que por lo tanto, no tiene porque negociar. En ese sentido, el único mecanismo para obligar al diálogo es el camino que desde ya ha elegido el foro Guatemala: el cabildeo con diversos sectores nacionales e internacionales, la presentación constante de propuestas al gobierno, la búsqueda de espacios públicos donde manifestar puntos de vista; en síntesis, la búsqueda de ejercer mayor presión que obligue al gobierno a negociar.
- Sin embargo, un talón de Aquiles que siempre señalará el gobierno con mediana razón será el tema de la representatividad. Las instancias de la sociedad civil organizada evidentemente nunca representarán al grueso de la población que no participa porque no tiene ni la costumbre (cultura política democrática), ni los recursos adecuados para ello. En ese sentido, es obvio que nunca se podrá tener claro cual es la real voluntad de ese espejismo que se llama “pueblo”. La única forma efectiva de contrarrestar esto es encontrar mecanismos por medio de los cuales se extienda de tal forma el movimiento, que sea evidente que existe un clamor popular atrás de todo. El problema es como.
- En ese sentido, se debe reconocer que aún cuando los mecanismos de diálogo intrasocietal siempre podrán mantenerse abiertos, esto no evitará que existan círculos concéntricos que parten desde los sectores más involucrados hasta los que menos participan, habiendo por tanto muchos sectores que efectivamente nunca van a ser parte del núcleo directo de la negociación. Esto sin embargo no debe evitar que existan contactos permanentes y cabildeos con todos los sectores sociales que se pueda.
- Logísticamente hablando, es un error pretender negociar una agenda muy cargada; de hecho, no se debe provocar *un solo diálogo*, sino que *muchos escenarios de diálogo*. Es decir, la negociación obviamente debe centrarse por temas prioritarios y por lo tanto, en rondas sucesivas: no debería de considerársele como un mecanismos de emergencia sino un ejercicio



permanente propio de la democracia. En ese sentido, la agenda debería crearse en torno no a un plan programático completo, de muchos puntos, sino en torno a uno o a lo sumo, dos temas que favorezcan la negociación. La desventaja de este mecanismo es que deja de lado en muchos otros problemas fuera de esta primera instancia, pero la virtud es que reduce considerablemente el tiempo necesario para ponerse de acuerdo.

- Por ejemplo, en la actual coyuntura, el primer punto primordial probablemente no es la crisis económica ni la corrupción, tal como han sido las primeras propuestas del Foro Guatemala. Quizá el tema en el que se podría generar un apoyo más inmediato es el del cambio de actitud y/o de las políticas públicas que desarrolla el actual gobierno. Es por ello que vemos que la estrategia del Movimiento Cívico, aún cuando es inmediatista y no resuelve el problema, al centrarse en un punto muy específico –la renuncia del presidente y vicepresidente–, tiene la virtud que puede generar mayor adhesión del ciudadano común y corriente. Posteriormente a alcanzar un acuerdo en torno a estos temas, se debería promover el consenso en torno a otros puntos específicos, y así sucesivamente.
- Políticamente hablando, se pueden encontrar aliados en un tema que van a ser enemigos en otro. Por ejemplo, fuera de la coyuntura específica del actual gobierno, los mismos integrantes del Foro Guatemala no tienen una postura granítica en torno a todos los temas, y esto es lo que les cuesta entender a muchos sectores. Repetimos porque creemos que es importante: las manifestaciones de algunos sectores de la AEU por la posible alianza momentánea con el CACIF no debe de hacernos olvidar que aunque coyunturalmente ambos (CACIF y AEU) coinciden, en otros temas invariablemente estarían enfrentados (como por ejemplo, si se asumiera el tema de la privatización). Y esto ocurre con todos los sectores dentro del esquema del diálogo. Por esto la instancia de consenso que aglutinó al grueso de la sociedad civil organizada en contra del autogolpe de Estado de mayo del 93 no tiene posibilidad de seguir funcionando posteriormente a dicha coyuntura, ya que es imposible que en todos los temas *todos estén de acuerdo*.

Finalmente, es conveniente señalar que precisamente por todo lo anteriormente expuesto, el Foro Guatemala debería de aspirar a convertirse no en un mecanismo propio para enfrentar a este gobierno en particular, sino un mecanismo



permanente de consulta y negociación. Esta es la única forma también de ir generando una cultura política democrática que sea proclive a la lucha política, pero que se encauza por los mecanismos institucionales de la democracia. De la misma forma, generando mecanismos e instancias de diálogo se evita que en próximas oportunidades de crisis, se enfrenten los tradicionales obstáculos que actualmente existen.

4. Conclusiones y recomendaciones

Quizá la conclusión más obvia después de un análisis como el que se ha desarrollado hasta el momento, es que existen obstáculos estructurales y coyunturales que han impedido e impiden el establecimiento de mecanismos de diálogo, tan necesarios en estos momentos para el país. Sin embargo, en política no hay nada imposible, por lo que finalizaremos este trabajo tratando de explicitar las opciones viables que se presentan en la actualidad para impulsar los espacios de negociación.

Sobre la idealización del Diálogo

- ⇒ Un primer aspecto que hay que seguir resaltando es el hecho de que debe cambiarse la mentalidad predominante dentro de la sociedad civil organizada. El recurso del diálogo debe ser incorporado dentro de cotidianidad política, de manera que deje de ser un mecanismo de emergencia y se convierta en la forma regular de acercamiento tanto del Gobierno hacia la sociedad, como dentro de los mismos sectores de la sociedad civil.

- ⇒ Adicionalmente, debe iniciarse el cambio también en la creencia que dialogar significa evitar la lucha política. Todo lo contrario, como hemos señalado, el diálogo debe verse como un mecanismo institucionalizado de negociación política –es decir, que en lugar a recurrir a la violencia, se atiene a reglas formales de negociación–, lo que significa que *forma parte de la lucha política*. Lo importante aquí que resaltamos es que viendo al diálogo de esta forma, evitamos posturas simplistas que descalifican el diálogo debido a que algún sector condiciona su participación o muestra desconfianza de la voluntad política del contrario. Si tenemos en mente que estamos frente a la lucha política sabremos que condicionamientos a la participación no implican automáticamente falta de voluntad sino un afán



de demostrar que se tiene poder de negociar condiciones, y sobre esa base, mejorar la posición con el que se sentará a la mesa de diálogo.

- ⇒ En la misma línea, se debe evitar la creencia que pactar dentro de un formato de diálogo obliga a las partes a aliarse de por vida con quienes han sido los enemigos tradicionales. El diálogo como recurso permanente de la democracia debe ser visto no como un punto de llegada, sino como un medio para alcanzar fines, por lo que de hecho, debería haber no uno, sino múltiples diálogos: uno por cada tema prioritario del país. En ese sentido, se podrá alcanzar un acuerdo coyuntural con algún sector que se ha considerado enemigo ideológico, lo que no implica que este se extienda a la generalidad del resto de temas.
- ⇒ Por supuesto, todo inicio es difícil, sin embargo, la mejor forma de ir superando las condiciones estructurales que impiden el diálogo es ir formando toda una experiencia política que sirva como base para el establecimiento permanente de instancias de encuentro entre los diversos sectores de la sociedad civil y el gobierno como espacio para ir formando proyectos incluyentes de nación.

Sobre la coyuntura actual

- ✓ Concretamente, el primer paso sería convocar a un diálogo inicial que gire alrededor de la preocupación fundamental de la sociedad guatemalteca, haciendo desde el principio la aclaración de que éste es solamente el inicio de una serie sucesiva de diálogos sobre otros temas.
- ✓ Por otro lado, se debería pensar en los formatos políticamente y logísticamente viables, lo que significa un esquema de negociación en círculos concéntricos que permitan agrupar organizaciones por afinidad ideológica para que inicien dentro de dichos sectores el diálogo. Dichos espacios reducidos de negociación deberían nombrar representantes –con ciertas posturas definidas– para acudir a las subsiguientes esferas de negociación, de manera que al final exista un número reducido de participantes –pero con alta representatividad– que facilite la toma de decisiones.



- ✓ Por último, la convocatoria debe incluir desde el principio, las reglas claras y los mecanismos concretos de diálogo. Esto no puede evitar que algún sector de la sociedad civil o el mismo gobierno, busquen descalificar desde el principio la viabilidad señalando la oposición a algún mecanismo o regla en particular. Por ello, la convocatoria debe ser suficientemente flexible como para incluir formatos de pre-negociación que permitan arribar a acuerdos sobre el mecanismo concreto del diálogo.

- ✓ A nuestro entender, estos serían los pasos que podrían favorecer el diálogo como mecanismo para alcanzar acuerdos políticos de largo alcance. Sin embargo, no se debe perder de vista que teniendo tan cerca el período electoral, todo intento de negociación será visto en clave de buscar protagonismo político. Por ello, quizá la coyuntura no sea la más propicia, pero esto no significa que deba abandonarse la idea; por el contrario, se debe empezar a propiciar consultas al más alto nivel dentro del sector más afín a la misma Universidad, con miras a formar un frente común que impulse el dialogo bajo las premisas aquí esbozadas. La instancia del Foro Guatemala podría ser una primera plataforma, aunque estando este espacio formado por sectores tan disímiles, quizá no sea la mejor forma de iniciar el proceso.



5. Bibliografía

- North, Douglas. *INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, 1993, México.
- Smith, Carl. *EL CONCEPTO DE LO POLITICO*. Alianza Editorial, España, 1994.
- Torres Rivas, Edelberto; Arévalo de León, Bernardo *DEL CONFLICTO AL DIALOGO: EL WSP EN GUATEMALA*. FLACSO – Guatemala, Guatemala, 1999..
- Weber, Max. *ECONOMIA Y SOCIEDAD*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Revistas y Medios de Información Consultados

- Radio Revista “En Perspectiva”, Emisoras Unidas de Guatemala.
- Recopilación de Información del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES), Reporte Diario.
- Versión Electrónica de Prensa Libre. <http://www.prensalibre.com>
- Versión Electrónica de Siglo XXI. <http://www.sigloxxi.com>

Libros de Referencia Sobre Instituciones y Democracia.

- ⇒ Ayala Espino, José. 1999. *INSTITUCIONES Y ECONOMIA. UNA INTRODUCCION AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONOMICO*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ⇒ Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (Editores). 1998, *MÁS ALLÁ DEL CONSENSO DE WASHINGTON: LA HORA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, USA., página 3-4.



- ⇒ Carrillo Flores, Fernando. 2001. *DEMOCRACIA EN DEFICIT. GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USA
- ⇒ Knight, Jack. 1992. *INSTITUTIONS AND SOCIAL CONFLICT*, Cambridge University Press.
- ⇒ Melucci, Alberto. 1999. *ACCIÓN COLECTIVA, VIDA COTIDIANA Y DEMOCRACIA*, El Colecio de México, México, página 11.
- ⇒ O´Donell, Guillermo. 1997. *CONTRAPUNTOS. ENSAYOS ESCOGIDOS SOBRE AUTORITARISMO Y DEMOCRATIZACIÓN*. Editorial Paidós, Argentina.
- ⇒ Powell, Walter y Dimaggio, Paul (Compiladores). 1999. *EL NUEVO INSTITUCIONALISMO EN EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL*, FCE, México.
- Putnam, Robert. 1994. *PARA HACER QUE LA DEMOCRACIA FUNCIONE. LA EXPERIENCIA ITALIANA EN DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA*, Editorial Galac, Caracas, Venezuela.

Libros de Referencia sobre Cultura Política y la Estructura de Poder en Guatemala

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *LA CULTURA DEMOCRÁTICA DE LOS GUATEMALTECOS*. Estudios I, II y III, Guatemala, 1995- 1997.
- Aguilera Peralta, Gabriel y Torres Rivas, Edelberto. *DEL AUTORITARISMO A LA PAZ*. FLACSO Programa Guatemala, Serviprensa Centroamericana, Guatemala, 1998.
- Comisión para el esclarecimiento Histórico (CEH). *GUATEMALA: MEMORIA DEL SILENCIO*. Versión electrónica, Asociación Americana del Avance de la ciencia, <http://www.aaas.org>
- Figueroa Ibarra, Carlos. *EL RECURSO DEL MIEDO. ENSAYO SOBRE EL ESTADO Y EL TERROR EN GUATEMALA*. EDUCA, Costa Rica, 1991.



- Mack, Luis y Dardón, Jorge. *SISTEMA ELECTORAL, DERECHOS DE VOTO Y HEGEMONÍA EN GUATEMALA*, Ponencia presentada al XXIII Congreso Latinoamericano de Sociología, Celebrado en Antigua Guatemala del 29 de octubre al 2 de noviembre del 2001. Código: 005-40.
- McCleary, Rachel. *IMPONIENDO LA DEMOCRACIA: LAS ÉLITES GUATEMALTECAS Y EL FIN DEL CONFLICTO ARMADO*. Editorial Artemis Edinter, Guatemala, 1999.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. *GUATEMALA, NUNCA MAS. INFORME PROYECTO INTERDIOCESANO DE RECUPERACION DE LA MEMORIA HISTORICA*. Versión resumida, Gakoa Liburuak, 1998, Sin otros datos editoriales.
- Reyes Illescas, Miguel. *PATRIMONIALISMO Y PARTICIPACIÓN: DEL CONTROL DEL ESTADO A LA LUCHA DE LOS PUEBLOS. GUATEMALA 1970-1998*. FLACSO Guatemala, Serviprensa Centroamericana, Guatemala, 1999.
- Schirmer, Jennifer. *LAS INTIMIDADES DEL PROYECTO POLÍTICO DE LOS MILITARES EN GUATEMALA*. Editorial Serviprensa Centroamericana, FLACSO - Guatemala, Guatemala, 1999.
- Zepeda López, Raúl; López Chavez, Carlos; Monzón García, Samuel. *LAS PRACTICAS Y PERCEPCIONES DEL RECURSO A LA VIOLENCIA EN GUATEMALA*. Proyecto de Cultura de Paz en Guatemala, UNESCO, Impresiones Magna Terra, Guatemala, 2001.



APENDICE

ENTENDIENDO EL LEGADO ESTRUCTURAL EN GUATEMALA.



ENTENDIENDO EL LEGADO ESTRUCTURAL EN GUATEMALA.

En Guatemala, el accionar del Estado siempre ha estado supeditado a las fuerzas políticas dominantes en la sociedad, dado que en la medida en que se acentuó la acción personalista, el grado de institucionalización fue siempre deficitario, como se ha señalado en el segundo capítulo. Ello porque ha existido un “modelo estatal” que ha privilegiado lo que Max Weber denominaba “matriz patrimonialista” de Estado, y ello es claro cuando vemos el desarrollo histórico del Estado guatemalteco.

Por esto, para entender la actual coyuntura del país, es necesario situar nuestro análisis en la perspectiva histórica, especialmente lo que ocurre en el período denominado de “transición a la democracia”, que algunos lo sitúan cuando se promulga la nueva constitución en 1995 y otros con la toma de posesión del Gobierno de Vinicio Cerezo en 1996. Este análisis nos permitirá profundizar en varios aspectos tratados en el análisis de coyuntura presentado anteriormente.

- ❖ En primer lugar, nos da pistas para entender como el gobierno del FRG se inserta en una estrategia de dominación de largo plazo. Es decir, el que ex-militares ligados al período más represivo de nuestra historia reciente sean ahora funcionarios electos por voto popular no es casualidad, está demostrando un “patrón” de dominación que es imposible dejar de señalar. Es decir, no es casualidad la victoria del FRG, es el producto de una estrategia de largo plazo²³.
- ❖ En segundo lugar, nos da pistas para comprender la cultura política de la sociedad guatemalteca. Aunque el término “cultura política” ha sido reiteradamente utilizado, aún en contextos poco analíticos, no significa que pierda validez científica. Es innegable que existe un contexto que es poco propicio para la democracia, y aunque esto evidentemente no invalida las acciones para favorecer el fortalecimiento de las instancias y valores democráticos, si nos ayuda a entender el real desafío que tenemos los guatemaltecos, especialmente para establecer mecanismos de diálogo.

²³ Al respecto, se ha presentado una ponencia en el XXIII Congreso Latinoamericano de Sociología, -celebrado en Antigua Guatemala a finales del 2001- que analiza la forma en que la configuración particular del sistema electoral pudiera ayudar a explicar la victoria del FRG en las pasadas elecciones de 1999. Ver: Mack, Luis y Dardón, Jorge. “Sistema Electoral, Derechos de Voto y Hegemonía en Guatemala”, Ponencia 005-40.



El triunfo del FRG como parte de una estrategia de dominación de largo Plazo

Como se ha señalado reiteradamente en otras ocasiones, *la transición a la democracia fue una estrategia contrainsurgente* que provenía de la cúpula: el proceso fue entendido por los sectores conductores de la apertura como una estrategia para consolidar la derrota militar de la guerrilla en el plano político. En ese sentido, con justa razón podemos afirmar que el establecimiento de la democracia no fue una conquista de los sectores sociales sino una concesión del régimen. Se podría objetar que a pesar de este carácter cupular inicial de la transición, en la actualidad existe un proceso de renacimiento de actores sociales y de apertura política que permite pensar en que el proceso de transición democrática ha ido modificando su origen cupular, ya que efectivamente ahora existen conquistas sociales muy importantes. Esta aparente contradicción vale la pena ser aclarada para que quede claro nuestro punto de vista.

La consolidación del poder militar no significa que en Guatemala exista una voluntad del Estado en la represión, como hace una década y media; tampoco significa que no hayan habido avances en la democratización del poder y en la movilización social. El verdadero significado de la consolidación es uno muy diferente: significa que el ejército se reserva la capacidad de intervenir en cualquier momento cuando lo considere necesario, ya sea abiertamente como en los sucesivos intentos de golpe militar desde 1985 –sin incluir el autogolpe de Jorge Serrano en 1993– o en forma solapada, como aparentemente sucede en el asesinato de Monseñor Juan Gerardi Conedera o en el mismo intento de autogolpe de 1993²⁴. Significa que lejos de ser el “guardián” del sector dominante, como ocurrió desde mediados de la década de los sesenta hasta principios de los ochenta, ha pasado a ser uno de los sectores dominantes. Significa que ha habido una especie de imbricación del poder militar en el poder civil, de forma que aunque formalmente existen instituciones democráticas, existen mecanismos que hacen pensar en un pacto no escrito que le da al sector militar un grado de autonomía e influencia considerable.

En ese sentido, aparentemente se desvanece el control militar directo y se fortalece el "poder civil", pero en la práctica se establecen mecanismos paralelos

²⁴ Es de recordar que cuando sucede el Autogolpe de mayo 1993, la institución armada como tal no aparece detrás del entonces Presidente Serrano Elías, sino solamente su Ministro de la Defensa, General José Domingo García Samayoa, quien públicamente justifica su actitud como un acto de obediencia, dado que el Presidente ostenta también el cargo de Comandante en Jefe del Ejército. Ver Poitevín, René. “Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993”, Programa FLACSO - Guatemala, Debate No. 21, Guatemala, 1993.



de control y de legitimización de este régimen semi-democrático que permiten pensar en la estabilidad a largo plazo del modelo de dominación tal como lo diseñó el sector militar.

Lo paradójico de todo ello es que *existe un riesgo real, pero latente, que se esconde bajo gobiernos civiles y las instituciones de la democracia*. Por ello, la amenaza a la seguridad y la integridad de quienes se consideran opositores al régimen –en el sentido de ser un peligro a la estabilidad y no en su acepción ligada a los partidos de oposición al partido en el poder– es todavía una posibilidad muy real. En otras palabras, a pesar de que existen pocas posibilidades de un retorno a las campañas de aniquilamiento masivo, el riesgo de la represión selectiva es muy palpable, especialmente en el área rural del país en donde la presencia de los medios de comunicación es mucho menor. Los recientes asesinados de César Augusto Rodas Furlán, un testigo clave del caso de la Tipografía Nacional, de Jorge Rosal Zea, dirigente del Partido Libertador Patriótico (del General retirado Otto Pérez Molina); y la muerte de Guillermo Ovalle, Contador de la Fundación Rigoberto Menchú, todos ellos apuntan al mismo patrón de represión selectiva que se enmarca dentro de la estrategia de dominación por medio “recurso del miedo”, parafraseando un estudio de Carlos Figueroa Ibarra²⁵.

Con respecto a este riesgo, Jennifer Schirmer es aún más tajante en cuanto a la descripción de la realidad guatemalteca y de los peligros que afronta:

*“Pero más que un régimen militar al descubierto que se basa en medidas de emergencia, juntas y golpes –instrumentos de poder que han perdido legitimidad a nivel internacional–, es la apropiación de la imagen de Estado de derecho y de los mecanismos y procedimientos electorales inherentes a la democracia, lo que hace peligrar los derechos humanos de los guatemaltecos. La **introducción de una doctrina de seguridad dentro de un orden constitucional tradicional**²⁶ significa la negación violenta y estructurada de los derechos humanos y del derecho al disenso”*(Schirmer, 1999, p. 21).

Es precisamente por esta realidad que nuestra preocupación se centra en

²⁵ Figueroa Ibarra, Carlos. “El Recurso del Miedo. Ensayo Sobre el Estado y el Terror en Guatemala”. EDUCA, Costa Rica, 1991.

²⁶ Resaltado nuestro.



introducir una reflexión adicional. En las actuales condiciones en las que existe un poder militar velado, el auténtico problema es que, bajo las condiciones actuales de la democracia –en el que se vive un ideal de participación ciudadana–, existe una permanente contradicción entre lo que se podría llamar los "espacios cedidos desde arriba" y los "espacios ganados desde abajo", es decir, las condiciones en las que se abren espacios que intentan controlar el surgimiento y consolidación de las movilizaciones sociales y el proceso contrario, el de apertura de nuevos espacios por los que transita la acción colectiva. En el fondo, la disyuntiva que existe es el funcionamiento real de la democracia –es decir, su consolidación– o la visibilidad de los mecanismos de dominación autoritario que son ajenos a dicho modelo político.

Por ello, es conveniente resaltar que creemos que tanto el proceso de descentralización y fortalecimiento del gobierno local; el aumento de la intensidad y variedad de los conflictos locales y finalmente, la disminución de los movimientos y actores de alcance nacional, y en particular, la aparente dificultad sistemática de establecer mecanismos de negociación y diálogo, apuntan todos a un aspecto central: a la consolidación de la estrategia político militar inaugurada en 1982. Ello por varias razones:

- La reconversión de los mecanismos de control militar tales como la de las patrullas de autodefensa civil –convertidas en comités pro-desarrollo–; el involucramiento del ejército en faenas tales como el combate al narcotráfico y el apoyo en operaciones de emergencia; la tímida reducción de efectivos militares y la convivencia forzada entre las víctimas y los victimarios –dada la casi absoluta impunidad–.
- En un contexto de delegación de funciones, los disturbios a nivel local permiten la canalización permanente de las tensiones acumuladas en el nivel local, lo cual ciertamente desvía o atenúa las presiones hacia el gobierno central.
- De la misma forma, en la medida en que aumenta el clima de inseguridad y violencia, la población es más susceptible de aceptar la probable intervención militar o las llamadas "opciones de mano dura", todo ello como mecanismos para garantizar la seguridad ciudadana.



En síntesis, podemos decir que la actuación de los organismos del Estado envía señales contradictorias precisamente porque en el fondo existe una permanente contradicción entre la necesidad de apertura²⁷ de los sectores ligados al control tradicional del Estado, y la necesidad de controlar y cerrar los espacios cedidos para evitar perder los hilos del poder; lo cual e dificulta la lectura política de la coyuntura. Por ejemplo, si analizamos la actuación del Estado en torno a los compromisos derivados de los acuerdos de Paz, veremos una lógica paralela de avances parciales y estancamientos que se puede ver en casi todos los ámbitos de la realidad nacional. Otro ejemplo es lo referido al tema de la descentralización, en el que apreciaremos una amalgama de avances y estancamientos. Podríamos decir en primer término que esto es producto de la lucha de poder entre los diversos actores involucrados, y ese análisis sería correcto. Sin embargo, también podría decirse que la lógica es la de “avanzar”, pero sin realmente avanzar. Es decir, proponer avances formales (como la formulación y promulgación de leyes que en la práctica o no se cumplen, o se cumplen en forma casuística y antojadiza) que aunque significan logros, no cambian la estructura de poder del Estado y por lo tanto, no desmantelan lo que Guillermo O’Donell llama “la otra institucionalización”²⁸, es decir, la estructura de poder paralelo.

Entendiendo la Cultura Política del Guatemalteco

El tema de la cultura política es un tema que aunque ha sido abordado muy poco en forma sistemática, existe la percepción generalizada de que el legado de la guerra de alguna forma perjudica el desarrollo y fortalecimiento de la democracia. Así lo expresa por ejemplo la observación de la MINUGUA al estudiar los linchamientos: *“La misión ha constatado que los departamentos con mayor incidencia del fenómeno (del linchamiento) son Quiché, Alta Verapáz, Guatemala, Huehuetenango, Sololá, San Marcos, Petén, Chimaltenango, Totonicapán y Quetzaltenango. La mayoría de estos departamentos se caracterizan por haber sido donde el enfrentamiento armado interno tuvo mayor impacto; las estructuras contrainsurgentes tuvieron más implantación e influencia, y cuentan con índices de desarrollo humano y de exclusión más desfavorables”*²⁹. La relación entre la violencia y el legado de la guerra es evidente, y aunque la misión se desconcierta al verificar que Guatemala es el caso que aparentemente es diferente al resto, se

²⁷ Las presiones internacionales a favor de la apertura democrática es un factor importante que ha evitado los peligros de la involución democrática.

²⁸ O’Donell, Guillermo. “La otra Institucionalización”, en *CONTRAPUNTOS. ENSAYOS ESCOGIDOS SOBRE AUTORITARISMO Y DEMOCRATIZACIÓN*. Editorial Paidós, Argentina. 1997.

²⁹ Informe de MINUGUA. “Los Linchamientos, un flagelo contra la Humanidad”, Guatemala, 2000, página 4.



puede argumentar que dicho departamento no es tan diferente en cuanto a que ha sido el receptor de buena parte de la población interna desplazada por la violencia.

Pero centremos más detenidamente en los linchamientos, ya que en cierta forma, es la forma más adecuada para ejemplificar la cultura política del Guatemalteco.

Los linchamientos como “botón de muestra” de la cultura política del Guatemalteco.

Para finalizar nuestro rápido recorrido por la realidad guatemalteca, queremos hacer alusión a un fenómeno que se presentan por sí mismos como síntesis de todos los análisis que hemos venido desarrollando hasta el momento: el fenómeno del linchamiento en Guatemala.

Para el primer punto, las explicaciones tentativas del fenómeno han girado en torno a dos argumentaciones principales. Uno, la visión más difundida, explica que el fenómeno de los linchamientos es el reflejo de una sociedad que está cansada del clima de impunidad que impera en Guatemala, debido al mal funcionamiento de las instituciones encargadas de la garantizar la seguridad y aplicar la justicia. En ese sentido, esta visión explica que existe una frustración acumulada que se libera colectivamente a través de la justicia por mano propia, dada la pérdida de legitimidad del sistema judicial y de seguridad pública.

Sin negar la importancia de este argumento, creemos que cuando se hace referencia reiterada a este hecho se está descubriendo el “agua azucarada”. Es obvio que existe en Guatemala un sistema judicial y de seguridad pública que tiene muchas deficiencias, pero nos parece que reducir la acción que busca la justicia por mano propia a un problema de expectativas y de pérdida de legitimidad es solamente ver la “punta del iceberg”.

La segunda explicación, desde nuestro punto de vista, presenta la otra cara de la moneda. En ese sentido, se ha dicho que los linchamientos han perdido su carácter espontáneo que tuvieron en un inicio³⁰ y ahora han sido utilizados con fines políticos, siendo los responsables los integrantes de las Patrullas de

³⁰ El primer acto de la ola de linchamientos producidos en los últimos años ocurrió en 1994 en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla.



Autodefensa Civil³¹. Desde esta perspectiva, la intención de muchas de estas acciones sería generar un ambiente propicio para el resurgimiento de este tipo de organizaciones, formalmente desarticuladas, y al mismo tiempo demostrar el vacío de poder civil que existe, de manera que indirectamente se justifica el reaparecimiento del ejército como única alternativa viable en cuanto a la seguridad interna se refiere.

Esta segunda explicación del fenómeno capta una de las dimensiones principales de los linchamientos y abarca ampliamente la primera, la debilidad de las instancias civiles del Estado está en relación directa con la fortaleza del Ejército, al punto que este último se ha convertido en uno de los ejes principales de poder en Guatemala. Por ello, la debilidad de los tribunales y de la Policía Nacional Civil, son el reflejo del peso político que aún ostentan los militares. Sin embargo, quedarnos con estas explicaciones sería de nuevo tener una visión reduccionista del problema, dado que en el ámbito de lo local las explicaciones ofrecidas solamente dan cuenta de uno de los ejes de contradicción.

Para principiar, debemos reconocer que la guerra es un factor sumamente importante a tomar en cuenta, dada la magnitud del desarraigo y el profundo impacto que tuvo sobre el tejido social guatemalteco. Este aspecto apenas lo empezamos a vislumbrar y es notoria la falta de estudios que aborden este aspecto, aunque recientemente los testimonios recogidos en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y el aporte del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), apunta a vislumbrar la magnitud que el conflicto armado tuvo sobre las comunidades rurales del país. De la misma forma, los informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas (MINUGUA) son explícitos en reconocer las dificultades que la sociedad tiene para superar los resabios de la guerra. Por ello el comportamiento agresivo y la falta de aprecio a la vida humana que se manifiestan en los linchamientos demuestran un profundo cambio de valores y en cierta forma demuestran un trastocamiento profundo de la personalidad de quienes cometen tales atropellos.

Al respecto, algunos autores señalan que es posible pensar que existe una correlación entre la guerra y el apareamiento de una profunda crisis socio-cultural y ética como la que aparentemente se vive en las comunidades en

³¹ Declaraciones de la diputada Nineth Montenegro, Siglo XXI, 11 de mayo de 1999, edición electrónica: <http://168.234.153.31/s22/s22/1999/mayo/dia11/iekenb02.txt>



donde ha aparecido el fenómeno del linchamiento (Waldmann, *en Waldmann P. y Reinales, F.; 1999, p. 107*). Aunque las generalizaciones no siempre son acertadas, en términos generales se puede decir que la guerra si pudo haber tenido mucho que ver en esta crisis moral que menciona el autor, especialmente a la luz de los métodos violentos y sumamente denigrantes que utilizaba el ejército guatemalteco para infundir miedo, generar el control social que necesitaban y finalmente ganarle la partida a la guerrilla. A su vez, los guerrilleros usaban tácticas similares para ejemplificar el castigo que los colaboradores del régimen debían pagar por su "traición". Todo ello tuvo consecuencias inimaginables sobre los sobrevivientes, claro está, pero también provocó una suerte de "profesionales" en matar, quienes eran los encargados de ejecutar los crímenes de forma rutinaria. El ejemplo más claro de esta creciente especialización en el "arte" de matar lo representan las fuerzas especiales del ejército denominadas "kaibiles". Esta unidad especializada representó el grupo contrainsurgente más selecto del ejército y en ella se resume la filosofía general que animaba a las fuerzas armadas:

"La fuerza especial contrainsurgente del Ejército, denominada Kaibiles, ha llamado poderosamente la atención de la CEH, al constatar los contenidos degradantes de su proceso de entrenamiento, que incluyó matar animales para posteriormente comérselos crudos y beber su sangre para evidenciar valor. La extrema crueldad de estos métodos de entrenamiento, según los testimonios de que dispone la CEH, fueron puestos en práctica en diversos operativos llevados a cabo por estas tropas, haciendo cierto uno de los puntos del decálogo de sus miembros: 'El Kaibil es una maquina de matar'" (CEH, 1998, No. 42).

Desde esta perspectiva en la que el valor de la vida humana pierde completamente sentido es fácil comprender el fenómeno del linchamiento, dado que este presenta las mismas características de crueldad que las cometidas por estos grupos especiales. Al respecto, una pregunta crucial es: ¿dónde quedaron esos soldados entrenados para matar?. Dado que en Guatemala la impunidad tiene matices descomunales y considerando que ningún militar ha sido condenado por violaciones a los derechos humanos, es creíble pensar que muchas de las víctimas conviven todavía con los victimarios, especialmente en el caso de los comisionados militares y los ex-miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil. Es por ello que coincidimos ampliamente con las visiones anteriormente descritas sobre las causas de los linchamientos desde la perspectiva ya especificada.



Un segundo aspecto relevante se refiere al profundo cambio socio – cultural operado en las comunidades rurales. En este cambio influyen muchos factores, dentro de los que se incluyen por supuesto la guerra. Sin embargo, la intensidad del enfrentamiento no fue generalizado en todo el territorio, por lo que en otras comunidades existen otros factores que explican dicho cambio. El crecimiento de las iglesias evangélicas, la migración por razones socio–económicas, la influencia de los procesos de homogeneización cultural provenientes de los medios de comunicación masivos, son algunos de los factores que han influido en este cambio, tal como se ha especificado anteriormente. Todos estos fenómenos en su conjunto han determinado una situación en la que los valores tradicionales, más tendientes a lo colectivo, estén en franca crisis: *"la realidad política dibuja hoy en día, la ruptura de lazos societales, la pérdida de los referentes comunes, la dificultad con delegar representación política"*(Nuñez, 1996, p. 25).

En relación con este aspecto cultural, Carlos López piensa que para explicar el fenómeno de los linchamientos es necesario considerar los valores culturales arraigados en las comunidades del país: *"Los linchamientos no obedecen sólo al reclamo de la población por una justicia pronta, pues en el fenómeno se conjugan aspectos que están íntimamente ligados a valores culturales arraigados en las comunidades del país"*³². En ese sentido, López considera que el nivel de cohesión social que viven las comunidades en las que se producen este tipo de actos es la que permite hablar de una respuesta colectiva, especialmente si los linchados son ajenos a la comunidad. El argumento parece sugerente, dado que nos recuerda los considerandos de Durkheim sobre el derecho, en el sentido de que el castigo por la transgresión a valores que pertenecen a la conciencia colectiva son duramente castigados precisamente porque atentan contra las bases de articulación social de las mismas comunidades.

En ese sentido, el hecho de que en las comunidades exista una transformación en las bases de cohesión social vía el individualismo, como hemos explicado, permite pensar que la respuesta comunal puede ser expresión de lo que perciben como una amenaza a la conciencia o imaginario colectivo de la población, con lo cual estaríamos en presencia de una situación de *anomia* al estilo durkheniano. Este argumento se refuerza por el hecho de que el castigo impuesto como

³² Prensa Libre, 25 de mayo de 1999, Versión Electrónica, <http://www.prensalibre.com.gt/>



consecuencia de la acción colectiva no tiene ninguna relación con el delito imputado³³.

Un tercer elemento que tiene relación con todos los anteriores es que la sociedad guatemalteca tiene una larga herencia autoritaria, por lo que como se ha señalado anteriormente, existen numerosos ejemplos históricos de aplicación de la justicia por mano propia. Por ejemplo, el historiador Horacio Cabezas ha señalado en una entrevista que *"lejos de ser algo nuevo y producto de la época actual, los hechos de justicia por mano propia tienen una larga historia que inicia, inclusive, antes de la conquista española"*³⁴. Desde esta perspectiva, los linchamientos serían también consecuencia de la larga tradición autoritaria y de violencia que ha caracterizado a la sociedad guatemalteca durante toda su vida independiente y en cierta forma tienen que ver con los aspectos de la institucionalidad formal e informal que mencionábamos anteriormente:

- Por un lado, la ya señalada debilidad de las instituciones formales de carácter civil, las cuales al no operar adecuadamente, permiten que no se crea en el sistema y se prefieran acciones más rápidas y directas.
- Al mismo tiempo, el hecho de que no se establezca un sistema de legitimidad de tipo legal, el cual según Max Weber es el más estable porque se basa en la interiorización de normas de carácter impersonal, permiten pensar que lo que predomina es el tipo de legitimidad carismática o tradicional. Si se fuese el caso de que en las comunidades predomine el primer tipo de legitimidad significa que la activación de la acción colectiva estará en proporción directa al apareamiento de líderes que incitan al linchamiento, tal como lo ha constatado MINUGUA en su 9 informe sobre derechos humanos. Si se tratase de la legitimidad de tipo tradicional, entonces este argumento nos llevaría de nuevo a lo señalado por Carlos López.

De cualquier forma, lo importante a señalar es que en la medida en que no existe un marco institucional estable, en esa medida tampoco existen relaciones sociales establecidas dentro de ese marco institucional, por lo que el fenómeno de los linchamientos sería solamente *uno de los indicadores* que permiten pensar que lo

³³ Como reconoce el 8 informe sobre Derechos Humanos de MINUGUA, la mayoría de los supuestos delitos son acusaciones de robo a bienes de poco valor material.

³⁴ Prensa Libre, 26 de mayo de 1999, Versión electrónica: <http://www.prensalibre.com.gt/>



que realmente necesita Guatemala es la construcción de ese marco de interacción social, ya que de lo contrario, fácilmente aparece el fenómeno de los conflictos locales, el autoritarismo y tantos otros que ya son conocidos por todos nosotros.



DC



APÉNDICE

ENTENDIENDO EL LEGADO ESTRUCTURAL EN GUATEMALA



Propuesta: Operacionalización del Diálogo Nacional

En la actual coyuntura política del País, muchos sectores nacionales e internacionales están de acuerdo en que una de las salidas institucionalmente viables para la crisis actual es el diálogo nacional entre las diversas organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno de la república. El profundo deterioro político del gobierno y los continuados escándalos de corrupción que han minado la confianza de los ciudadanos hacia su gobierno, ha roto la credibilidad en las instituciones públicas, ha alterado la convivencia y las reglas de juego de la vida económica, agravando los niveles de pobreza y exclusión; todo ello tiene profundas consecuencias que han desdibujado los conceptos fundamentales de Nación y bien común, sin los que ningún país puede regirse a sí mismo. Por ello, en las actuales condiciones, el país necesita: compromisos, actitudes públicas y ciudadanas de parte de todos los sectores que, lamentablemente, todavía no se han expresado con claridad

Por ello, para que el Diálogo pueda desarrollarse, necesita un mínimo de condiciones para poder representar realmente la alternativa que todos esperamos para superar el clima de enfrentamiento e ingobernabilidad que prevalece en Guatemala. Además, se deben establecer los mecanismos de la negociación, de la elección del moderador y de los sectores a quienes se debería convocar.

Condiciones Indispensables para el Diálogo

- **Voluntad Política real.** El *primer requisito* es una voluntad política real por parte de los participantes, ya que las partes deben estar dispuestas a negociar y por lo tanto, aceptar que la totalidad de los objetivos perseguidos no podrán alcanzarse. Actitudes como condicionar la participación a determinada respuesta por parte de las contrapartes, intentar desprestigiar al contrario o mostrar reservas sobre lo que se puede alcanzar mediante el diálogo, demuestran poca voluntad política de negociación.



- **Pacto de no agresión.** Como una forma de mejorar las condiciones del diálogo, sería importante iniciar las negociaciones con un acuerdo sociedad-gobierno en el que se limitaran las actitudes confrontativas, ya que tanto comprometen seriamente las posibilidades del diálogo.
- **No apresurar los tiempos.** El diálogo es negociación política, y por lo tanto, presupone un esfuerzo de ida y vuelta constante que permita encontrar acuerdos. Es decir, es un proceso difícil, porque implica ceder objetivos. Las actitudes de impaciencia, que demandan resultados pronto, también son indicadores de poca voluntad real de negociación.
- **Reglas claras y transparentes.** Las reglas del juego es una parte sumamente importante para el buen desarrollo del diálogo. Dichas reglas deberían ser el primer punto de acuerdo entre los sectores participantes, lo que significa que el formato específico de las conversaciones tendría que ser lo suficientemente flexible para incluir las sugerencias de otros sectores.
- **Agenda mínima.** La agenda es también un aspecto central. Por ello, nadie debería imponerla unilateralmente: los mismos temas que van a ser negociados deben ser el primer punto a discutir. Sin embargo, no se debe caer en el error de pretender negociar todos los problemas del país en una única ronda de negociaciones; lo ideal es alcanzar un acuerdo, *tema por tema*, sobre los aspectos más relevantes de la coyuntura actual y en consonancia, establecer el diálogo, *tema por tema*; calendarizando rondas sucesivas de encuentro que giren alrededor de el resto de los temas considerados importantes por las fuerzas vivas del país.
- **Sobre los participantes:** Idealmente, deberían participar el sector oficial y todos los sectores de la sociedad civil organizada. Sin embargo, operativamente hablando, entre mayor el número de participantes, más difícil se torna la negociación y por lo tanto, menores posibilidades de que el diálogo tenga algún



impacto positivo. Al respecto hay dos alternativas: o se limita el número de participantes (y el problema político sería el criterio para limitarlo), o se agrupan los sectores organizados de la sociedad civil en torno a “sectores afines”, de manera que de cada subsector, solamente una organización represente al resto de organizaciones del mismo. En ese sentido, por ejemplo podrían convocarse al Sector Académico (Universidades y centros de investigación), al Sector ONG´s Nacionales, al Sector Sindical, al Sector de la Iniciativa Privada, y así sucesivamente. Obviamente, la forma concreta de organizar los sectores debería estar también abierta a la discusión.

- ***Sobre el papel de los Medios de Comunicación.*** Los medios de comunicación son un sector sumamente importante del país, ya que de una u otra forma, tienen un papel fundamental como formadores de opinión. En ese sentido, deberían encontrar el mejor modo de participar, contribuyendo al esfuerzo nacional por construir la paz social, recuperar los valores morales y la ética en el desempeño de las responsabilidades públicas y ciudadanas, en el marco la cordura, el respeto por las opiniones de los otros, la autocrítica sincera y la honestidad de las conductas.
- ***Diálogo vinculante.*** Un aspecto que ha sido señalado casi por unanimidad por la sociedad civil guatemalteca es que el mecanismo de diálogo sea vinculante para todos los sectores participantes, incluido el gobierno. La negativa a aceptar esta condición indispensable es sinónimo a desbaratar las posibilidades del diálogo.
- ***Un moderador.*** Un aspecto importante es la presencia de una figura de tal perfil, que represente una fuerza moral reconocida nacional e internacionalmente. El fin es claro: darle credibilidad a un proceso de negociación que se intenta producir en un clima poco propicio, en donde existe dudas razonables sobre las posibilidades reales de éxito.



Mecanismos de Operacionalización:

- ***Sobre el inicio:*** Como primer paso, debería de consensuarse con todos los posibles sectores interesados acerca del perfil del moderador, las atribuciones del mismo y la forma de elegirlo.
- ***Sobre la convocatoria:*** Dadas el clima de desconfianza que prevalece en el país, lo mejor sería que la propuesta del diálogo surja del mismo moderador. En el contexto actual, es de esperarse oposición de diversos sectores –incluido el mismo gobierno– al llamado a negociar; sin embargo, si la convocatoria tiene eco en buena parte de la sociedad civil organizada, se tendría que seguir adelante con la misma, para que represente un mecanismo de presión a los sectores reacios a participar.
- ***Sobre el formato:*** La iniciativa del diálogo debería presentarse lo más completa posible, de manera que exista una base sobre la que el resto de participantes se pronunciara. Asimismo, de entrada tiene que quedar claro que existe un margen de negociación –es decir, flexibilidad– para adaptar puntos que sean reconocidos como problemáticos; sin embargo, también tiene que quedar claro que lo que no se acepta descalificaciones sobre la totalidad de la misma.
- ***Sobre los tiempos:*** El tiempo del diálogo debe ser lo suficientemente amplio para permitir resultados, pero lo suficientemente corto para no producir cansancio y hastío. En ese sentido, para cada tema, debería planificarse encuentros sucesivos: por ejemplo, tres días de negociación, con intervalos intermedios de cuatro días; con un máximo de cinco períodos iguales de negociación. Sin embargo, como todo lo demás, lo relativo al tiempo también debería ser flexible.



Mecanismos de elección y Perfil del moderador

Como hemos sostenido hasta el momento, la designación del moderador es un punto central de la propuesta de diálogo, ya que buena parte de la desconfianza de la sociedad a los mecanismos de discusión se refieren a la suspicacia sobre la pertinencia y los objetivos reales de dicho mecanismo. En ese sentido, un perfil mínimo de moderador sería el siguiente:

- **Una figura intachable.** Un moderador debe ser una figura con amplia trayectoria, de reconocida honorabilidad y de méritos incuestionables, de manera que se convierta en una fuerza moral que favorezca la aceptación de la sociedad al diálogo.
- **Independencia.** El candidato a moderador debería de no ser identificado con ningún sector ni grupo de la sociedad, de manera que represente la figura de unidad nacional que el país necesita.
- **Compromiso.** Es indispensable que el candidato a moderador este dispuesto a dedicarse casi por entero al diálogo, para lo cual habría que facilitársele las condiciones operativas necesarias para ello.
- **Sobre las atribuciones del moderador:** El moderador debe tener capacidad de propuesta, aunque no de decisión. Debe tener la libertad de elaborar, en base a su propio criterio, pero con la ayuda de quien el considere pertinente, lo relativo a una propuesta inicial de diálogo y sobre las reglas que regirán el mismo. Por lo tanto, debe tener capacidad de convocatoria.
- **Sobre la forma de elegirlo:** El moderador ideal, siendo una figura que sea reconocida inmediatamente por la sociedad, puede ser elegido en base a varios mecanismos:



- **Convocatoria a su postulación:** Un procedimiento es un proceso de elección. Algún sector de la sociedad convocaría a un período de postulación, mediante el cual la sociedad civil organizada y el Gobierno postularan al menos a un candidato ideal (este sería un primer indicio de la voluntad de los potenciales participantes). Después del período de propuestas (que no debería ser mayor a una semana), se podría promover la elección sobre la base de aquella figura que obtenga el mayor número de postulaciones, y que por supuesto, acepte su designación.

- **Muestreo aleatorio:** Un mecanismo alternativo es realizar un muestreo aleatorio entre diversos universos, para conocer la opinión sobre el candidato que según los interlocutores, cumpla con el perfil mínimo: 1) La sociedad civil no organizada (muestreo general de la población). 2) La sociedad civil organizada (muestra de las principales organizaciones sociales relevantes, organizadas en torno a subsectores). El resultado debería ser utilizado para designar al moderador.