

Mapeo sobre Eventos y Causas de la Conflictividad Socio Ambiental en Guatemala

Elaborado por Elmen Vosbeli Mérida Méndez
para el Consejo Económico y Social de Guatemala

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
GUATEMALA
-CES-**

INFORME:

**“MAPEO SOBRE EVENTOS Y CAUSAS DE LA
CONFLICTIVIDAD SOCIO AMBIENTAL EN
GUATEMALA”**

CONFLICTIVIDAD SOCIO AMBIENTAL

Contexto y situación actual

Conceptos y bosquejo histórico

Guatemala ha vivido un proceso de modernización cuyo punto de partida podría situarse en la revolución de 1944. Dicho proceso fue la expresión de cambios ocurridos en la base de la sociedad (desafío a la dictadura y nuevos protagonismos), los cuales a lo largo de décadas no han encontrado los cauces políticos adecuados para desenvolverse establemente en el marco de la institucionalidad. Por el contrario, desde 1954 enfrentaron la represión, luego décadas de clandestinidad o marginalidad, y ahora un proceso democrático donde no existe la capacidad legal y política de transformar la sociedad. En suma, el proceso de modernización ha implicado una larga inestabilidad política sintetizada en la debilidad del Estado y su falta de equidad en materia económica, social, política y cultural. Todo esto ha conducido a las manifestaciones de caos que cada día se acrecientan.

Según la teoría, la modernización implica inestabilidad, por cuanto surgen nuevos actores con nuevas expectativas, y con frecuencia sus intereses entran en contradicción con los de las elites dominantes. Si estos nuevos actores son encauzados en el marco institucional de la política, la modernización conduce a la modernidad, concebida como la estabilización y la evolución ordenada de las tendencias de cambio. Si no es así, la modernización puede conducir a la revolución o al caos. En el caso de Guatemala, luego de un intento revolucionario frustrado, lo que se acrecienta cada día es el caos. Sin embargo, éste coexiste con una expansión de la clase media, y con un desarrollo social cuyas tendencias de fondo se analizarán más adelante.

El proceso de modernización en Guatemala ha atravesado diversas etapas y experimentado virajes bruscos. El primero fue radical: revolución y contrarrevolución, 1944 – 1954. Entonces la contradicción fundamental del país era entre un agro técnicamente atrasado en donde prevalecían prácticas semi feudales, y la necesidad de la industrialización: durante la revolución esto se quiso resolver mediante una reforma agraria y ello, junto con la influencia en el gobierno del partido comunista (Partido Guatemalteco del Trabajo, PGT), dieron lugar a la contrarrevolución.

Durante los años sesenta, el tema de la industrialización se abordó en el marco de la doctrina de sustitución de importaciones, a través del mercado común centroamericano. Esta fue una experiencia exitosa para la región, que la constituyó como tal al comunicarla, que diversificó la producción y con ello las fuentes de trabajo, que propició un ritmo de desarrollo inédito de la clase media,

alentó la educación superior y, para Guatemala, significó algo sin precedente: un 5.5% de crecimiento promedio del PIB durante veinte años (1960 – 1980).

Con la contrarrevolución y con la reversión de la reforma agraria parecía que la situación del agro seguiría siendo la misma, dominada por el binomio latifundio – minifundio, donde en el latifundio se privilegiaba el cultivo extensivo y en el minifundio sobrevivir mediante el autoconsumo. Sin embargo, desde mediados de los años sesenta la modernización se hizo presente especialmente en el altiplano de mayoría maya, comenzando a través de la introducción de abonos químicos.

Esto, con el tiempo, generó un proceso de creciente monetización de la pequeña economía campesina basada en el minifundio, pues requirió de un pequeño capital para adquirir los insumos. Por consiguiente, la producción debía dirigirse cada vez más al mercado. Durante el gobierno del general Carlos Arana Osorio (1970 – 1974), y siguiendo las directrices de un Plan Nacional de Desarrollo, se generó una institucionalidad destinada a estimular este proceso: el Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA), la Corporación Financiera Nacional (CORFINA), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y el Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA), entre otras. Esta es la ruta que condujo a los nuevos cultivos de exportación, que constituyen uno de los sectores más dinámicos de la economía guatemalteca.

Asimismo, este proceso comenzó a moderar la oferta de mano de obra para las grandes plantaciones, y por consiguiente estimuló la tendencia a intensificar los cultivos, lo que en general supone incrementar la fuerza de trabajo permanente y por ende reducir proporcionalmente la temporal. En 1980, en el contexto de una intensa agitación revolucionaria en Guatemala y Centroamérica, los trabajadores del agro lograron un incremento muy significativo del salario mínimo.

Como tenía que ser, esa modernización – y sobre todo la ocurrida en las regiones de mayoría maya – entró en rápida contradicción con el sistema político. Junto con la misma se comenzó a desarrollar la conciencia étnica, de manera que para la población maya las demandas económicas y sociales se enlazaron con la rebelión frente a las prácticas discriminatorias y opresivas vividas por siglos.

El naciente movimiento maya, constituido entonces básicamente por organizaciones católicas (Acción Católica), buscó una salida política a través del Frente Nacional de Oposición que se constituyó para las elecciones de 1974, y que llevó al general Efraín Ríos Montt como candidato. Ríos Montt ganó en las urnas pero perdió en el conteo de los votos, y ni él ni los partidos que lo apoyaron (PNR, FUR y PDC), estuvieron dispuestos a combatir el fraude como sí lo estaba el movimiento maya. Entonces, dicho movimiento volteó a ver hacia la guerrilla, y de ahí para adelante el movimiento revolucionario se masificó, y lo que se pretendía que fuera una guerra prolongada se convirtió en una

insurrección que desafió el poder del Estado y que dio lugar a la más brutal represión que se conozca, al menos en América Latina.

Esa represión y sus características están en la base de la conflictividad creciente que se vive en las áreas rurales, y sobre todo en las de mayoría maya. A ello se suman otros factores de tipo ideológico, político y de presencia cada vez mayor de redes criminales y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que sobre todo durante los últimos cuatro años se han dedicado a promover conflictos de cara a las inversiones que se realizan en el área rural, especialmente minas e hidroeléctricas. En los últimos dos años, las baterías han estado también dirigidas a la economía de plantación, especialmente caña de azúcar y palma africana. Pero al examinar la problemática (la conflictividad y sus peligros), no debe perderse de vista que ello va aparejado, y en algunos casos entrelazado, con un proceso de modernización rural, de expansión de la clase media, de urbanización, de reducción sensible de la tasa de natalidad y analfabetismo, de presencia creciente indígena en la educación media y superior y otros fenómenos de desarrollo.

Antecedentes

1.- Multietnicidad irreductible

Desde los campesinos primitivos de hace cinco mil años hasta la actualidad se dan un conjunto de constantes. Una de ellas es el derecho a la posesión de la tierra derivada de que los ancestros fueron los primeros en ocuparla. El campesino primitivo enterraba a sus antepasados en la propia casa, como testimonio de su ocupación primera y expresión de la legitimidad mediante la cual él la poseía. Desde las aldeas de agricultores incipientes hasta los centros ceremoniales del clásico y el post clásico, este rito fundamental se reproduce, y de allí deriva la idea de que el territorio donde los pueblos indígenas habitan les pertenece, aunque no sea su propiedad. Junto con esto persiste también la concepción de que cada pueblo en concreto (clan, cacicazgo simple, sociedad jerarquizada, sociedad multiétnica), representan una diversidad irreductible.

2.- Multilingüismo

Es reflejo y expresión de lo anterior y también de la geografía del país y la evolución política. Según los lingüistas históricos, en las laderas de los Cuchumatanes (Los Huistas), surgió hace unos 4,000 años un idioma que llaman "protomaya", del cual derivarían todas las lenguas mayances actuales, reconocidas porque tienen en común la palabra "ixim", que significa maíz. Se sostiene también que el maíz es originario de la región de Los Huistas, donde hasta la fecha se encuentra con mayor abundancia su antecedente natural, el teozintle.

La diversificación de las lenguas a partir de una raíz común se produce cuando las diferentes colectividades o pueblos se dejan de comunicar entre sí, y esto ocurre – entre otras cosas – por características de la geografía: “los mares unen, las montañas separan”. Asimismo, es reflejo de la ausencia de hegemonías estatales que hagan de su lengua respectiva la “lengua franca”.

Mientras en México los españoles encontraron a un Estado hegemónico (Tenochtitlan), que había impuesto su dominación a muchos pueblos distintos y convertido el náhuatl en lengua franca de una vasta extensión que incluía a las elites prehispánicas de Mesoamérica, en Guatemala lo que encontraron fue una etapa incipiente de formación del Estado en la cual k'iche's y cackchiqueles luchaban por la hegemonía mediante guerras seculares entre sí y contra un conjunto de señoríos. La conquista detuvo ese proceso y lo congeló, entre otras cosas demarcando municipios que correspondían a los territorios de los antiguos señoríos y concentrando en pueblos a la población que vivía dispersa, dotando a dichos pueblos de un santo patrón, y creando con ello nuevas identidades, aunque con raíces en el pasado.

La multietnicidad basada en la idea de una diversidad irreductible fue reforzada por la concentración en pueblos, propiciando innumerables variables dialectales que, en muchas ocasiones, tienen sólo pequeñas diferencias. Sin embargo, entre pueblos contiguos la gente dice que no entiende el idioma del otro. La diversidad idiomática propiamente dicha ha sido sobredimensionada por los lingüistas empeñados en encontrar idiomas nuevos, para lo cual exageran lo que en realidad son variantes dialectales. Esto se traduce, en la actualidad, en que es casi imposible producir textos o mensajes que comprendan a todos los hablantes de un idioma indígena. Por ello, el uso de idiomas indígenas para comunicarse con la población maya es sobre todo una expresión de respeto, ya que es muy difícil usar dichos idiomas para comunicaciones extensas y complejas que puedan ser comprendidas por públicos amplios.

3.- Multiculturalidad

Los Acuerdos de Paz hablan de cuatro pueblos que serían el maya, xinca, garífuna y ladino, interpretando que cada uno de estos pueblos representa una cultura diferente. Eso es cierto pero insuficiente para comprender la diferente idiosincrasia de los pueblos del país: los xincas son un pueblo muy reducido que ha perdido su idioma y su traje, aunque tienen sólidos vínculos de cohesión a través de la posesión de tierras en común; los garífunas habitan en la costa Atlántica y descienden de africanos mestizados con hindúes y chinos, los cuales hablan su propio idioma. Y lo que se agrupa como “ladino” incorpora idiosincrasias diferentes según las regiones y la clase social: según regiones, lo más típico es el ladino del Oriente del país y, se incluye como ladinos a quienes no lo son, es decir, al sector derivado de los criollos que, aunque racialmente sea mestizo, se concibe heredero de la “pureza de sangre”. Una peculiaridad del

Reyno de Guatemala fue contar desde muy temprano hasta muy tarde con una "aristocracia".

4.- Opresión, explotación y discriminación

Estos tres aspectos hay que tenerlos muy presentes para comprender a los pueblos indígenas de la actualidad, tanto por la evolución histórica como por el presente. La opresión y la discriminación sintetizan el intento permanente de aplastar y desvalorizar la cultura del vencido convertido en siervo, y ambas han sido coadyuvantes de formas de explotación particularmente inicuas como el tributo, la encomienda y el repartimiento durante el régimen colonial; el trabajo forzoso y la servidumbre por deudas durante el período republicano, lo cual concluyó hasta mediados del siglo pasado. El engaño ha sido la constante, aprovechando las diferencias idiomáticas, la ignorancia y el desconocimiento por los indígenas de las leyes e instituciones del dominador.

En el marco de la explotación del trabajo indígena hay que tomar muy en cuenta lo que significaron las minas. Los indígenas mesoamericanos no resistían el trabajo en ellas, lo que hizo que los frailes dominicos, entre sus múltiples gestiones para aliviar la situación de los indígenas, lograran que la Corona Española autorizara la "importación" de esclavos africanos, especialmente para ese propósito. Como ocurrió en Motozintla, hoy municipio del estado mexicano de Chiapas, los varones prefirieron morir uno a uno en la tortura antes de revelar a los españoles dónde se ubicaba una mina de oro. Esto no porque ansiaran dicho metal, sino porque se resistían hasta la muerte ante el trabajo en minas.

ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Desde inicios de los años sesenta del pasado siglo, se inició en el área maya (13 departamentos del país con un promedio superior al 90 por ciento de población maya), un proceso que ha conducido a grandes transformaciones. Este proceso fue impulsado básicamente por la Iglesia Católica, pero también (en algunos aspectos), por instituciones como los Cuerpos de Paz y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de Estados Unidos.

En cuanto a la Iglesia Católica, su papel se concentró – sobre todo durante la década de los años sesenta – en la llamada concienciación, basada ésta en los conceptos de la Doctrina Social de la Iglesia, desarrollada durante el pontificado del Papa Juan XXIII y de su sucesor Paulo VI. Tres encíclicas papales fueron fundamentales: *Mater et Magistra* y *Pacem in Terris* (Juan XXIII), y *Populorum Progressio* (Paulo VI). Los temas esenciales que se desarrollaron fueron el del bien común (una sociedad concebida para el bien de todos), y el de la dignidad de la persona humana (todos los seres humanos tenemos la misma dignidad por

ser hijos de Dios). Fue sobre todo este segundo tema el que prendió entre la población indígena, agobiada por la discriminación y el desprecio.

El trabajo de misioneros y de laicos católicos no se redujo a la concienciación, sino también impulsó la organización, mediante la conformación de comités de diverso tipo y luego la extensión de la Acción Católica, ocurrida sobre todo durante los años setenta.

En cuanto a los Cuerpos de Paz y la AID, su objetivo fue una modernización de la agricultura minifundista basada en el uso de abonos químicos. Era la época de la "Revolución Verde", en la cual se concibió a dichos abonos como la solución por excelencia para el pequeño productor. Desde la perspectiva del Gobierno de la República, este proceso se estimuló a través de un conjunto de instituciones del sector agrícola como el Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA), encargado de propiciar los micro y pequeños créditos que el uso de insumos industriales requería; la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), encargada de la asesoría técnica al pequeño productor; el Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA), que impulsó la construcción de silos para mejorar la comercialización, y otros entes de menor trascendencia. Asimismo, debido a la escasez de tierras de cultivo para el pequeño campesino, se impulsó la colonización de la Franja Transversal del Norte, área selvática ubicada al norte de los departamentos de Huehuetenango y El Quiché. Aunque todas estas instituciones tuvieron alguna incidencia en la modernización agrícola, la corrupción mermó en gran medida su eficacia.

A pesar de estos esfuerzos antes anotados, un factor proveniente del exterior se encargó de crear una crisis temprana que golpeó profundamente al campesinado, que jamás había vivido una situación parecida. Esto derivó de la primera crisis de precios del petróleo, la cual triplicó o cuadruplicó el precio de los abonos químicos, dejando a los campesinos endeudados y sin recursos para cubrir sus deudas. Sin embargo, ya para entonces, la economía campesina se había monetizado: el campesino maya, antes auto subsistente, a través del uso de los abonos se había convertido, por primera vez en su milenaria historia, en un productor de mercancías. El dinero ensanchó el horizonte cultural e informativo de esos pequeños productores (que con sus ingresos habían adquirido radios, y por ese medio se enteraban de las peripecias de un mundo antes desconocido por completo). Así, este jirón decisivo en la modernización de la economía campesina, lejos de traer la estabilidad que se buscaba, fue uno de los factores que empujó a estos campesinos al estallido insurreccional de los años ochenta. Vuelta de nuevo a las tesis de Huntington: si la modernización no se institucionaliza, no se accede a la modernidad sino al caos y a la revolución.

Sin embargo, el tema de los abonos químicos continuó, fuertemente impulsado por la Acción Católica, que a su vez extendió su red de catequistas y delegados de la palabra, sobre todo en el altiplano central. Fue en esa área donde el movimiento campesino indígena continuó desarrollándose en el marco de Acción

Católica y sus diversas iniciativas, entre ellas las cooperativas. Así las cosas, el nivel de participación se incrementó y la gente misma comprendió que sin acceder a la política no tenían mayor porvenir. Por ello, ese movimiento indígena, y en general la población indígena del altiplano, decidió participar en política, y para ello se sumó al Frente Nacional de Oposición integrado por el Frente Unido de la Revolución, liderado por Manuel Colom Argueta, el Partido Revolucionario Auténtico, liderado por el doctor Alberto Fuentes Mohr, y la Democracia Cristiana, cuyo líder era el futuro Presidente Vinicio Cerezo Arévalo: el candidato del Frente Nacional de Oposición fue el general Efraín Ríos Montt.

Esta decisión de participar en la política nacional fue crucial en el desarrollo de los acontecimientos posteriores. Ríos Montt arrasó en las urnas, sobre todo en el altiplano indígena, pero se produjo entonces un fraude electoral escandaloso que le otorgó el triunfo al candidato del gobierno, el general Kjell Laugerud García. Para el movimiento indígena no cabía duda de la victoria del Frente, y por ello buscaron a los líderes del mismo para organizar la lucha, encontrándose con que éstos ya habían logrado un acuerdo con los militares liderados por el general Carlos Arana Osorio, y que el general Ríos Montt había aceptado el cargo de Agregado Militar en España. Desde entonces, ese movimiento campesino educado en la idea de una revolución pacífica volteó a ver hacia la guerrilla, de cuya existencia ya sabían, pero que aún no había levantado expectativas entre ellos.

La represión: objetivos, métodos y secuelas

El 19 de julio de 1979 triunfó en Nicaragua la Revolución Sandinista, y en los años 81 y 82 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, desarrolló una capacidad militar que hizo pensar en un triunfo inminente de los revolucionarios en ese país. Ambos acontecimientos tuvieron una profunda incidencia en Guatemala: en el Ejército de Guatemala prevaleció la idea de que la guerrilla estaba en capacidad de lanzar una ofensiva, y en la guerrilla se generó una tendencia a la que se llamó "triumfalismo". Ninguno de los dos extremos respondía a la realidad: la guerrilla no tenía la capacidad de lanzar una ofensiva, y por consiguiente tampoco podía pretender el poder. No obstante, hay muchos elementos que indican que el Ejército de Guatemala reaccionó bajo la concepción de contraofensiva, estimulado sobre todo por las evidencias de un apoyo masivo a la lucha guerrillera, sobre todo en el altiplano central y occidental, donde actuaba el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP).

Desde el inicio de esta contraofensiva, a finales de 1981, el mando militar tenía una idea bastante aproximada de la magnitud del apoyo campesino a la guerrilla, a pesar de que no pocos oficiales sostienen hasta la fecha que el apoyo no era tal, sino que la población era coaccionada por la guerrilla, lo cual, además de no ser cierto, borra la concepción, prevaleciente entre oficiales de alto rango como los generales Fausto David Rubio Coronado, Benedicto Lucas y Alejandro Gramajo – entre otros – la cual vinculaba la rebelión con causas

económicas, sociales y políticas e incluso culturales (la discriminación). Cuando el general Benedicto Lucas encabezó la contraofensiva en la fecha indicada su discurso fue más o menos el siguiente: “un mes más y hubiera sido demasiado tarde. Esta es una inmensa rebelión de la que tienen la culpa el egoísmo de los ricos y el hecho de que los funcionarios de gobierno se mantengan en sus escritorios y no conozcan las condiciones de vida de la mayoría de guatemaltecos”

La magnitud de la rebelión determinó la dimensión de la “contraofensiva”, cuyo objetivo fue el de todas las guerras de contrainsurgencia: quitarle el agua al pez o, dicho en términos más técnicos, destruir la retaguardia de la guerrilla constituida por la población, la cual proporciona reclutas, alimentos e información. Esto se llevó a cabo mediante una política de tierra arrasada que en grandes extensiones del altiplano llevó a la quema de viviendas, cosechas y siembras, a la ejecución de masacres y al éxodo masivo de lo que en su momento se llamó “la población desarraigada”.

La contrainsurgencia implicó también elementos de lucha ideológica, siendo el más incidente la introducción por el ejército de sectas neo pentecostales que rápidamente lograron arraigo entre la población, fraccionándola. Mientras la Acción Católica había unificado a las comunidades (lo cual fue un factor fundamental de la masificación de las luchas), las sectas neo pentecostales hicieron lo contrario: fragmentar, dándose el caso que en una misma aldea había hasta diez “iglesias” diferentes.

Conforme se fue desplegando la estrategia del ejército y su recuperación de la población y del territorio, el poder local en las comunidades se transformó radicalmente. Simplificando se podría decir que el poder local pasó de los catequistas a los patrulleros civiles.

En el contexto del enfrentamiento armado la legalidad fue rota por los mismos agentes del Estado, lo cual debilitó la legalidad en pro de la fuerza, situación que hasta la fecha persiste, aunque ya no bajo la forma brutal de los inicios. Asimismo, la ofensiva contrainsurgente significó impunidad, desde los altos oficiales hasta los ejecutores. La violencia en general se exacerbó y el Estado – por todo lo señalado antes – perdió legitimidad. Las comunidades afectadas, cuya existencia nunca ha estado exenta de conflictos, entraron en una situación de conflictividad interna exacerbada.

Firma de la paz: Estado frágil

La firma de la paz se dio en el contexto de un Estado frágil, desde el punto de vista de la gobernabilidad, y esta fragilidad se acentuó al cesar la represión, y al tomarse un conjunto de medidas acordes a la democracia, a la institucionalidad

y a lo pactado en los Acuerdos, pero no acordes a la realidad del país en ese momento concreto. Durante el gobierno del presidente Ramiro de León Carpio se suprimieron los “comisionados militares”, que en ausencia de la institucionalidad del Estado jugaban un papel importante en la resolución de conflictos, aunque esto era una cuestión de hecho y no de derecho. Asimismo, los comisionados eran los ojos y oídos del ejército, e históricamente jugaron un papel importante en la gobernabilidad, una vez más como función de hecho. Luego de la firma de la paz se procedió a dismantelar las Patrullas de Autodefensa Civil, otro factor de autoridad de facto. Tanto los Comisionados como los Patrulleros debían ser sustituidos por la Policía Nacional Civil, y aunque ésta se creó y se puso a funcionar con éxito la Academia para formar a los nuevos policías, el proceso no pudo ser lo suficientemente dinámico y extenso para suplir el vacío de poder derivado de lo antes señalado.

Si a todo lo anterior se suma la penetración creciente de la narcoactividad y, en general, del crimen organizado, están los ingredientes fundamentales para el proceso de caos creciente que se desarrolla en el país. Otro factor de la ingobernabilidad radica en la ley misma, cuyas complejidades y exigencias nuevamente no están acordes con la realidad, aunque respondan a las últimas modas internacionales (muchas veces no aplicadas en los países que las exportan).

Debilitamiento de las instituciones

Este es uno de los factores más incidentes en la conflictividad en general, y en particular en la conflictividad socio ambiental. Es un proceso enlazado con todo lo señalado antes, pero que tiene como ingrediente específico el deterioro del sistema político, con dos componentes fundamentales entrelazados estrechamente: la desnaturalización del partido político convertido en una mera maquinaria electoral y la dependencia de éstos a los financiamientos privados (de capitales legales e ilegales). Esta es una de las raíces de la corrupción rampante, justificándose ésta en que es la única forma de resarcirse cada quien de las inversiones que ha hecho en su campaña, lo cual logran con creces. Esta crisis de los partidos se refleja en el Congreso de la República, que presenta las más altas tasas de rechazo ciudadano.

Sin embargo, de un proceso electoral al otro se incrementa el porcentaje de la población empadronada que acude a votar (en la última elección la proporción fue del 64 por ciento, y hay que tomar en cuenta que, según estudios, el padrón electoral está sobredimensionado en un 25 por ciento). En síntesis, se desarrolla la conciencia ciudadana al mismo tiempo que el sistema político atraviesa la situación antes resumida. En la formación de ciudadanía – expresada en el ejercicio del voto – resalta que el fenómeno está en gran medida determinado por la creciente participación de las mujeres y de los pueblos indígenas (que se

ha incrementado en un 10 por ciento en ambos casos en los dos últimos procesos electorales).

Sin embargo, a pesar de la participación creciente en las elecciones, la autoridad se debilita cada día, y una de sus expresiones más obvias es la desconfianza de las personas en las instituciones, e incluso la subordinación de la autoridad al poder de facto de comunidades, sobre todo de aquéllas en las cuales se han constituido "comités de orden" con el argumento de la creciente delincuencia.

Un componente específico de la ineficiencia o parcialidad de las instituciones es la impunidad laboral, fenómeno que incide en la conflictividad en general y también en el contenido de las demandas de movimientos sociales. Dicha impunidad está en la base de invasiones de fincas y demandas agrarias. En un buen número de casos las invasiones de fincas no tienen por motivo demandar la propiedad de la tierra, sino que los patronos cumplan con sus obligaciones laborales. Miles de campesinos perdieron sus empleos en las fincas en el marco de la crisis de los precios del café, y en muchos casos los patronos no cumplieron con pagarles su tiempo o indemnizarlos. Por experiencias negativas como ésta se demanda tierra y no oportunidades de empleo, ya que la tierra es un patrimonio seguro y el empleo todo lo contrario.

El componente étnico

Sobre todo en lo que se refiere a minas e hidroeléctricas, uno de los principales argumentos de los opositores es que este tipo de obras entra en contradicción con la "cosmovisión maya", en la medida que alteran el orden natural, contaminándolo o transformándolo. Se trata de un argumento que tiene impacto sobre un conjunto de factores, sobre todo en el campo internacional. Esto se manifiesta al menos en dos dimensiones: una legislación específica sobre derechos de los pueblos indígenas, y en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y apoyo político y financiero proveniente de fuentes oficiales y no oficiales de cooperación internacional.

Sin embargo, sería un error considerar que todo se reduce a la manipulación de los conceptos y a la ayuda internacional. La raíz profunda es la misma de la rebelión masiva de la población indígena en el contexto del enfrentamiento armado y sus secuelas, cuestión ya tratada con anterioridad, y la pobreza y los abusos, también aludidos en este documento. Una parte importante de la conflictividad, sobre todo en el área rural, deriva del abandono del Estado, ausente en aspectos esenciales como la salud, la educación y sobre todo la represión del delito y la justicia. La raíz más profunda de los conflictos es expresión de este descontento acumulado.

Todo esto se ha traducido en:

- Vacíos de autoridad

- Comunidades fragmentadas (problema de representación e interlocución y eventuales acuerdos)
- Reducción drástica y antitécnica del ejército
- Crisis extrema de las finanzas públicas
- Pérdida de la capacidad coactiva del Estado.

LA CONTRADICCIÓN FUNDAMENTAL

Marco general

La contradicción fundamental que sintetiza la realidad guatemalteca contemporánea se da entre una dinámica social intensa (económica y política), que arranca desde la base de la sociedad, por un lado, y por el otro, el déficit de Estado y de sistema político, que bloquea dos cosas:

- una, que las tendencias de desarrollo sean integrales, es decir, que no se reduzcan al crecimiento económico sino también abarquen el desarrollo social (especialmente educación y salud), y el desarrollo institucional (vigencia del estado de derecho); asimismo, que no existan contrastes tan marcados entre las regiones y los sectores sociales donde se registra progreso, y aquéllos que se han quedado al margen, y quizá estén en una situación peor que en el pasado.
- La otra, que el sistema político sea capaz de integrar o de ofrecer una opción atractiva y viable al conjunto de sectores y tendencias que son producto de la modernización: es decir, que el sistema político encauce institucionalmente la inestabilidad generada por la modernización, y permita así el tránsito a la modernidad.

Son seis las principales tendencias de progreso en Guatemala:

1.- Demanda de educación y capacitación. En la Guatemala tradicional, las familias campesinas pobres, y particularmente indígenas, se resistían a enviar a sus hijos a la escuela por múltiples causas, entre ellas que no existían oportunidades de trabajo que requirieran de la escasa educación recibida. Hoy, lo que existe en todo el país es una demanda intensa de educación y capacitación. El problema, sin embargo, está del lado de la oferta pues, aunque ya se logró la cobertura total hasta sexto de primaria, la calidad de la educación es deficitaria. El creciente y rápido acceso de la población maya a la universidad es uno de los rasgos más importantes del período.

2.- Tendencia a la organización. Junto con el proceso de modernización del área rural, cuyo primer impulso fue el uso creciente de abonos químicos, se desarrolló en consonancia la organización social, y muy particularmente el movimiento cooperativo, indispensable para darle viabilidad a una pequeña economía comercial. La represión contrainsurgente golpeó profundamente a la organización social existente, incluidas las cooperativas, pero no logró desarticularlas del todo; la pérdida que significó el virtual aniquilamiento de una generación de líderes comprometidos, capacitados y honestos (los catequistas de la Iglesia Católica), no puede subestimarse. Pero a pesar de los golpes sufridos, la organización social en Guatemala se ha desarrollado intensamente a nivel local, no así a nivel nacional. Sólo en el departamento de Chimaltenango se constituyeron, entre 2000 y 2010, más de mil organizaciones con objetivos diversos: derechos de los pueblos indígenas, ambientalismo, derechos de las mujeres y más (datos del Banco Mundial, Informe sobre la Pobreza, 2003).

3.- Papel de las mujeres. En todos los órdenes de la vida nacional se ha desarrollado el papel de las mujeres en la economía, en la sociedad y en la política, aunque esto no signifique que exista en la sociedad el nivel suficiente de equidad al respecto. Este fenómeno tiene raíces profundas en una combinación de circunstancias: por una parte, vivimos en una época en la cual se borra rápidamente cualquier diferencia en el trabajo que derive de la fuerza física; un fenómeno fundamental ha sido la salida de la mujer del ámbito reducido del hogar y de los oficios domésticos, por obra de la necesidad y de una nueva mentalidad. Ambas cosas tienen que ver – entre otros factores – con las secuelas del enfrentamiento armado y de la contracción del empleo, que se agudiza a partir de los años ochenta. Muchas mujeres quedaron viudas y otras con hogares desintegrados, por la emigración de los hombres: en ambos casos, se tuvieron que hacer cargo solas de la familia. El protagonismo creciente de las mujeres tiene múltiples manifestaciones, de las que sólo se pueden citar algunas y escuetamente: el 54% de las cuentas de depósito en BANRURAL (de un total de 1.6 millones), pertenece a mujeres; en las elecciones pasadas el voto de las mujeres se incrementó en un 10% y en el período 2008 hasta el presente, de los nuevos empadronados, siete de cada diez son mujeres. Desde 2003, niños y niñas se inscriben en igual proporción a la escuela: por ello ya no se hizo necesario el programa que antes existía, de otorgar becas específicamente a las niñas. Aunque la presencia de las mujeres es ampliamente deficitaria en los altos cargos del Estado y también de las empresas, para las presentes elecciones cuatro mujeres han declarado su disposición a optar a la Presidencia de la República y otra más a la Vicepresidencia.

4.- Protagonismo de los pueblos indígenas. Sin duda, el más profundo parte aguas de la historia de Guatemala es el creciente protagonismo de los pueblos indígenas, y de nuevo su base fundamental se encuentra en la superación de la pobreza por un porcentaje cada vez mayor. Esto lleva implícito un ensanchamiento de los horizontes tradicionales, a lo que se suma que los cambios económicos se gestaron junto con la concienciación, la formación de

líderes, el despertar de la conciencia étnica, la valoración y acceso progresivos a la educación y la tendencia a la organización. Una de las manifestaciones de este protagonismo indígena es el incremento cualitativo de profesionales, artistas, intelectuales y, en menor medida, de líderes políticos, aunque en la actualidad, el 39 por ciento de los alcaldes de Guatemala son indígenas. Se trata de una tendencia de cambio irreversible y fundamental. Aunque falte mucho por hacer, y aunque las ideas y prácticas discriminatorias sigan pesando de manera aberrante en la sociedad, se puede afirmar que todo eso va en reculada, por las razones apuntadas.

5.- Expansión de un capitalismo popular. Esta última tendencia es el reflejo y el fundamento de lo anterior. Aunque no existe información estadística suficiente para cuantificar el desarrollo de la economía popular (tamaño del producto, situación por regiones y sobre todo personas involucradas), un conjunto de datos ilustran que se trata de una tendencia creciente que abarca a sectores amplios de la población rural. Sin embargo, como se dijo desde el principio, no abarca a toda la población rural y la extrema pobreza persiste en niveles inaceptables del 15.5 por ciento a nivel nacional.

- Entre 2005 y 2010, el parque vehicular pasó de 1 a 2 millones de unidades. Esto significa un automotor por cada 7 habitantes (Guatemala cuenta con 14 millones de habitantes). Pero si se toma en cuenta que 51% estaría por debajo de la línea de pobreza (ENCOVI), y por definición no puede adquirir un auto, entonces tendríamos un promedio de 1 automotor por cada 3 habitantes, lo que es imposible.
- El número de motocicletas se incrementó en 273% en 5 años.
- Según el último dato, existen 18 millones de líneas de telefonía celular.
- El Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), que se ha especializado en el micro y pequeño crédito, ha otorgado 18 mil millones de quetzales en créditos, de los cuales el 91% son menores de Q. 50 mil y el 71% menores a Q. 20 mil: el nivel de mora es de 0.9% frente a un promedio nacional de 2.8.
- De las cuentas de depósito en BANRURAL, el 54% pertenece a mujeres.
- El área rural se ha bancarizado: sólo BANRURAL tiene más de 900 agencias, puestos de atención y cajeros automáticos, que explican el funcionamiento del aparato en el idioma que se habla en cada lugar y funcionan por medio de la huella digital.
- El perfil de las exportaciones guatemaltecas y su destino ha variado radicalmente en los últimos 20 años: mientras a principios de los noventa el 75% de las exportaciones pertenecía al rubro "tradicionales" y el 25% a no tradicionales, en 2010 los números son a la inversa: en las exportaciones no tradicionales pesa altamente la pequeña producción (vegetales y café gourmet, muebles, artesanías, flores y muchos productos más).

- Mientras la producción de café se hizo tradicionalmente en fincas medianas y grandes, actualmente el 80% del café fino que se exporta procede de pequeños productores (Guatemala es actualmente el mayor exportador mundial de cafés finos).

6.- Participación ciudadana. A pesar que un conjunto de encuestas y otros medios muestran el descrédito general de la política, y en el caso de Guatemala el descontento específico frente a la oferta (los candidatos), así como al hecho de que los partidos sólo trabajen para las elecciones, de todas formas la afluencia de votantes ha ido creciendo y, lo más importante, ha mostrado cada vez mayor criterio. En la última elección (2007), el 61% de los ciudadanos emitieron su voto en la primera vuelta. Esto, tomando en consideración que el padrón está sobrestimado en un 25%, significa que de los guatemaltecos en capacidad de votar, 7.5 de cada 10 lo hicieron. Es especialmente importante que en los 13 departamentos de mayoría maya, la participación electoral haya sido un 10 por ciento superior al promedio nacional (es decir, 71 por ciento). También es significativo que, por primera vez en la historia del país, fueron los departamentos y no la capital quienes eligieron al Presidente. En cuanto al criterio, se puede decir que el proceso de cambio analizado en este documento se ha sintetizado en una pequeña revolución del conocimiento. En la medida que el trabajo se ha diversificado y el índice educativo (formal y real) se ha incrementado, el juicio de los ciudadanos sobre los problemas del país y sus posibles soluciones se ha ido desarrollando; no así su cultura política específica, lo cual muestra el vacío de partidos institucionales que trabajen permanentemente y formen a su membresía.

Evolución

El desarrollo de la economía popular, que arranca desde finales de la década de los sesentas y que tuvo una primera expresión en la monetización de la pequeña economía campesina, antes de autoconsumo, se ha visto estimulado por procesos ocurridos a partir del segundo quinquenio de los años noventa:

- construcción de carreteras y caminos vecinales
- extensión de la cobertura eléctrica de 45 a 85% de la población
- acceso al crédito (fundación de BANRURAL en 1998)
- expansión de la telefonía celular
- Sistema Integrado de Asistencia en Salud (SIAS)
- Remesas de los emigrados

Todo esto y más, ha ido modificando profundamente la estructura de poder en la sociedad: se puede decir que de un sistema de poder oligárquico basado en la concentración del poder en pocas familias, se ha ido transitando a una sociedad en la cual han surgido y se han desarrollado nuevos factores de poder, como el llamado capital emergente, es decir, no tradicional. Como la expansión de una clase media rural, sobre todo en la población maya. También capitales ilegales.

La consolidación de nuevos grupos de interés distintos a los tradicionales se refleja en la política, como no podía ser de otra manera. Antes, si no se obtenía el apoyo del capital tradicional, se estaba en una desventaja insuperable. Ahora el financiamiento tiene diversas fuentes, y la expresión más elocuente de esto es que, en dos elecciones sucesivas, el empresariado tradicional no ha contado con candidato propio, ni menos con un partido que represente sus intereses específicos.

Lo anterior, sin que sea por sí mismo una panacea, significa que en el período actual, para bien o para mal, la república oligárquica ha tocado a su fin. El Estado ya no representa los intereses de "las familias", ni mucho menos: ahora, se podría decir, propicia el enriquecimiento de sectores emergentes. El poder, en consecuencia, está distribuido de otra manera en la sociedad (ya nadie manda como antes ni se obedece como antes). El tema al respecto es si dichas tensiones se encauzarán por la legalidad y el estado de derecho o se impondrán de facto, y en esto es particularmente grave el tema del capital ilegal.

El déficit de Estado

Como se señaló desde un principio, la principal limitante para que en Guatemala se expandan las tendencias de progreso que emanan de la sociedad radica en el déficit de Estado. Éste determina – ya se dijo – que el desarrollo no sea integral, pero no sólo en términos socio económicos sino también en desarrollo institucional: es decir, en el fortalecimiento del conjunto de las instituciones públicas; que éstas cumplan cada vez más sus funciones y sean respetadas por la población.

El déficit de Estado tiene diversos componentes pero una base común: el Estado de Guatemala no cuenta con los recursos (ingresos tributarios), para responder a los desafíos con la congruencia indispensable. Lo otro es que el sistema de partidos políticos no refleja adecuadamente las aspiraciones de la gente, aunque ésta de todas formas acude a votar en una proporción que ha sido creciente y muy significativa.

Sobre la base de estas problemáticas estructurales se alzan otras, de las que hay que destacar por lo menos dos: una, es que no existe un sistema de servicio civil que permita un mínimo de profesionalización de los servidores públicos. Por el contrario, Guatemala es el país de América Latina en donde hay mayor proporción de discrecionalidad (17%), para otorgar determinados cargos incluidos en una encuesta del BID. La otra es que se cuenta con una legislación que, antes de favorecer el avance, constituye una cárcel de leyes. Se trata de normas constitucionales y también de leyes ordinarias. En el caso de las primeras (las constitucionales), mencionemos dos: una, es la norma que obliga a presentar a un detenido ante el juez en un plazo máximo de seis horas, y la otra es la que prohíbe realizar cateos entre las seis de la tarde y las seis de la

mañana: ambas, sumadas a otras disposiciones y leyes, constituyen un factor institucional de impunidad. La otra, es la norma para realizar expropiaciones, que prácticamente deja el precio del bien a criterio del propietario y obliga a que la indemnización le sea pagada por anticipado y en efectivo: el resultado es que la necesidad pública, en vez de moderar el precio de un bien, actúa en sentido contrario.

El déficit de Estado también tiene que ver con la estructura del poder público, en donde éste tiene al menos dos grandes limitantes: un Poder Ejecutivo débil y un alto porcentaje del gasto público ya comprometido a destinos determinados: un 13.5% de los ingresos tributarios a los municipios, 5% del presupuesto nacional para la Universidad de San Carlos, 2% para la Confederación Deportiva y así, hasta alcanzar más del 90% de los ingresos ordinarios del Estado.

La imagen que podría sintetizar lo anterior es que en Guatemala el progreso se abre paso en medio del caos – y en alguna medida a través de él – pero lo que esto significa es que, por un lado, se pierde un gran potencial de desarrollo integral y, por el otro, el crecimiento que se da va aparejado con la generalización de la delincuencia y de las medidas de hecho y la desconfianza en las instituciones: no obstante, se podría decir, “y sin embargo se mueve”.

Amenazas

La más grave amenaza para el país es el caos y el factor principal que lo agudiza es la narcoactividad, en el marco de una guerra perdida, toda vez no se logren avances sustantivos en el factor principal que es el consumo, ubicado fuera de nuestras fronteras. La guerra contra el narco rebasa en proporciones demenciales los recursos de que disponen nuestros Estados. El daño principal es la pérdida de vidas, pero también un conjunto de consecuencias que frenan el dinamismo económico y restan productividad y competitividad a nuestras economías. La violencia – en la matriz de la cual está el crimen organizado – es el principal factor de disuasión de las inversiones; constituye también un alto costo directo debido a la necesidad de contratar seguridad privada; encarece los costos de transacción al implicar medidas que entorpecen el funcionamiento ágil de los bancos o influyen artificialmente en las tasas de cambio. Pero sobre todo, genera una dinámica social pervertida a través de la cual poblaciones enteras pasan a depender del crimen organizado, que es quien genera las oportunidades de trabajo y en algunos casos, de educación y salud. Por el contrario, los gastos crecientes del Estado en materia de seguridad, limitan la posibilidad de atacar las raíces de fondo que favorecen al crimen.

También es una amenaza la conflictividad socio ambiental, que pone en un plano igual a la minería metálica a cielo abierto y a las hidroeléctricas. Se trata de un fantasma que recorre sobre todo el mundo indígena y que puede limitar uno de los potenciales más importantes del país, como lo es la hidroelectricidad.

Además, lo que ocurre en ese plano es una señal negativa para la inversión en su conjunto.

Desafíos

Guatemala es hoy un país carente de autoridad. Las instituciones han perdido casi totalmente la credibilidad, y el Estado carece de la fuerza coactiva indispensable para hacer cumplir la ley.

Remontar progresivamente la crisis estatal y de gobernabilidad es algo que no puede pretenderse, si al mismo tiempo no se procura el máximo de unidad. Los acuerdos políticos son indispensables pero no suficientes para acometer con éxito las grandes tareas que están planteadas. Se necesita de acuerdos entre el Estado y la sociedad, y para ello el poder público debe tener interlocutores calificados, de los cuales el principal es el Consejo Económico y Social de Guatemala. El abordaje de la crisis estatal pasa necesariamente por una reforma fiscal, pero ésta debería ser acompañada de otra gran reforma: la del Estado. Que el objetivo sea implantar la reforma fiscal necesaria para financiar un Estado moderno en gestación.

6.- Esa conciencia ciudadana en ascenso se nutre y se deriva, sobre todo, de un horizonte de experiencias y de conocimientos cada vez más amplio, pero el conocimiento específicamente político adolece de deficiencias profundas en temas clave. Sobre estos temas, es fácil percibir la influencia de los medios, aunque sin ignorar que hay una base real detrás de ellos:

- la idea de que en cualquier circunstancia es mejor un poder dividido que uno concentrado;
- la idea de que en Guatemala el Presidente es un plenipotenciario todo poderoso: el "presidencialismo";
- la idea de que los impuestos sólo sirven a los políticos corruptos, adoptando como solución no pagarlos, en vez de exigir la reforma del Estado;
- la idea de que todo es cuestión de voluntad política, derivada de los estereotipos sobre el poder absoluto del Estado, lo intrínsecamente perverso que es el poder y otros.

7.- Pero la limitación fundamental en materia política es que el sistema político se ha constituido como un monopolio que tiene control absoluto de la oferta: por eso el criterio ciudadano se expresa en la fórmula: "nosotros votamos pero no elegimos".

CONCLUSIONES

1.- La conflictividad socio ambiental es una de las manifestaciones de una conflictividad más amplia que se desarrolla en el medio rural, y sobre todo en el área de predominancia maya.

2.- Dicha conflictividad tiene múltiples raíces, de manera que debe ser abordada con una perspectiva de integralidad, aunque no todo pueda hacerse al mismo tiempo.

3.- Es necesario distinguir entre las causas de fondo de la conflictividad y la explotación que se hace de las mismas por grupos interesados, como también hay que distinguir entre los movimientos sociales reales y los "líderes del conflicto", que en muchos casos no representan a la población, y antes bien le dan la espalda a sus necesidades reales.

4.- No hay que perder de vista que la conflictividad refleja la pobreza y marginalidad de al menos un 15% de la población, pero que esto coexiste con una serie de tendencias de cambio y de progreso. En su expresión política esto quiere decir que coexiste un estado frágil con una sociedad dinámica, que ha caminado básicamente por sus pies.

5.- El desprestigio de las instituciones y la ausencia de información inciden fuertemente en la conflictividad socio ambiental. Las comunidades no conocen lo que pretenden los inversionistas y las explicaciones de éstos no adquieren la credibilidad suficiente.

6.- Sobre todo en temas tan complejos como la minería, se deben emitir políticas públicas y no solamente leyes. Es decir, políticas que son estrategias, y de las cuales las leyes son solamente una parte, y generalmente no la fundamental. En cambio, lo que se hace es conceder permisos para minas e hidroeléctricas, sin explicar de qué manera esto se engarza con el desarrollo del país y con el bienestar de las personas, especialmente en los municipios concernidos.

7.- El Consejo Económico y Social de Guatemala debe hacer propuestas que ataquen la conflictividad en sus raíces, y no sólo en sus manifestaciones. Para ello hay que tener presente, además de lo señalado en este documento, que la conflictividad se desarrolla fundamentalmente en el área rural, y que en gran medida tiene una base agraria.

8.- El CES deberá incidir positivamente en la constitución de una sociedad inclusiva, en la cual se destierre la discriminación, Tal como lo dice su Ley Orgánica, debe propiciar la participación de mujeres e indígenas. La

especificidad en el caso del CES sería abordar esto desde el punto de vista de las políticas públicas económicas y sociales.

Guatemala, mayo de 2013