
Guatemala: al fin de la paz

FERNANDO HARTO DE VERA

Después de más de treinta años de violencia y un saldo de 150 000 muertos, la guerra civil más antigua de América Latina ha terminado. El camino no ha resultado fácil. Así lo demuestra el hecho de que ha sido el último de los conflictos centroamericanos en cerrarse. El complejo proceso de negociación para poner fin a la contienda se ha desarrollado desde comienzos de la presente década y ha transcurrido paralelo a la lenta y tortuosa transición a la democracia que comenzó con el fin de los gobiernos militares a partir del primer presidente civil Vinicio Cerezo (1986-1990). Posteriormente, las negociaciones se prolongaron bajo el mandato presidencial de Jorge Serrano Elías (1991-1993), Ramiro de León Carpio (1993-1995) y el actual presidente de la República, Álvaro Arzú, vencedor de los últimos comicios celebrados durante el mes de noviembre de 1995. En todo este tiempo, el proceso de paz avanzó con una cadencia que ha vivido cambios de ritmos y de intensidad dependientes de las coyunturas definidas por la dialéctica autoritarismo/democratización. Factores de índole estructural tales como la concentración extrema del poder y la riqueza en manos del bloque histórico dominante, el papel central de las Fuerzas Armadas en la dinámica histórica de Guatemala o la situación de "apartheid de facto" sufrida por la mayoritaria población indígena, entre otros,

constituyen el telón de fondo que define el escenario sobre el que el proceso de paz se ha desarrollado. Razones de espacio motivan que no se pueda hacer un tratamiento en profundidad de estos factores, más allá de subrayar la importancia de los mismos de cara al objetivo de este artículo: reconstruir el proceso de paz y describir y analizar las distintas etapas del mismo.

La *primera etapa* comenzó en el mes de marzo de 1990 y se extendió hasta el mes de abril de 1991. Durante este primer año, el proceso de paz se caracterizó por un diálogo entre la guerrilla y diversos interlocutores sociales y políticos sin contactos directos con el gobierno. Precisamente fue el comienzo de las conversaciones directas entre el gobierno de Jorge Serrano y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en abril de 1991, el hecho que inició la *segunda etapa*. La característica fundamental consistió en que se fijó el conjunto de temas sobre el que trataría el contenido de la negociación. Tras la euforia inicial, sobrevino una *tercera etapa* de estancamiento que abarcó desde septiembre de 1991 hasta el turbulento fin de la administración de Jorge Serrano. El relanzamiento del proceso, con la llegada al poder del presidente Ramiro de León, señaló el comienzo de la *cuarta etapa*. Durante el primer semestre de 1994, el ritmo del proceso se aceleró de un modo vertiginoso, firmándose cuatro acuerdos entre el gobierno y la guerrilla. Sin embargo, a partir del mes de junio de 1994, las conversaciones sufren una ralentización alcanzándose únicamente, en esta *quinta etapa*, un acuerdo en marzo de 1995. El

FERNANDO HARTO DE VERA: *Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, España.*

estancamiento duró hasta el final de la administración de Ramiro de León. La *sexta y última etapa*, comenzó en enero de 1996 coincidiendo con el mandato del presidente Álvaro Arzú y culminó con la firma del Acuerdo Final en diciembre de ese mismo año.

Comienza el diálogo con el reconocimiento del otro (marzo 1990-mayo 1993)

Como punto de partida significativo¹ en el proceso de paz hay que señalar el

Acuerdo de Oslo, firmado por la guerrilla agrupada bajo las siglas de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) presidida por el Arzobispo Monseñor Rodolfo Quezada Toruño.² En el acuerdo se diseñó una estrategia de negociación en dos fases. La primera consistió en sostener una serie de encuentros entre la URNG y diversos interlocutores de la sociedad civil guatemalteca. Esta fase se concibió como un periodo preparatorio que debía conducir a un segundo momento en el que se produciría la negociación directa entre el gobierno y la guerrilla. Los contactos con los representantes de la sociedad civil se realizaron entre los meses de mayo y octubre de 1990. A lo largo de este periodo, la URNG celebró rondas de diálogo con los partidos políticos, los sectores empresariales, las iglesias, los sectores populares y los sectores profesionales para finalmente producirse el contacto directo con el gobierno de Jorge Serrano Elías, celebrado en abril de 1991.³ Esta primera fase del diálogo cumplió varias funciones: sirvió como proceso de acumulación de recursos, extraídos del seno de la sociedad civil, destinados a favorecer la paz y el diálogo. Paralelamente aisló a aquellos sectores reacios a la solución negociada del conflicto y contrarrestó sus presiones y esfuerzos por una solución militar del mismo. Por último, una vez

delimitado el bloque de fuerzas a favor de la paz, contribuyó a clarificar y hacer públicas cuáles eran las distintas posiciones que existían en su interior más allá del consenso básico en favor de la paz.



El diálogo directo entre el gobierno y la URNG dio como fruto la firma del **Acuerdo de México** que marca el inicio de la transición desde el simple diálogo hacia la negociación. El documento, hasta ese momento el **más importante logro del proceso de paz**, contenía una lista de temas sobre los que tendrían que girar

las conversaciones que a partir de ese momento se celebrarían entre el gobierno y la guerrilla:

1. Democratización.
2. Derechos Humanos.
3. Identidad y derechos de los pueblos indígenas.
4. Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.
5. Aspectos socioeconómicos y situación agraria.
6. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento.
7. Reformas constitucionales y régimen electoral.
8. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país.
9. Calendario de la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos.
10. Firma del Acuerdo de paz firme y duradera, y desmovilización.

La agenda de los Acuerdos de México se estructuró en dos ejes. En primer lugar, los seis primeros temas no tardaron en ser denominados por los analistas "puntos sustantivos", es decir, los aspectos en los que se definía el contenido y alcance de las medidas a negociar. El segundo eje temático, constituido por los puntos que van del número 7 al 11, estaba compuesto por los "aspectos operativos" o cuestiones técnicas relacionadas con la puesta en

marcha de los acuerdos conseguidos en los puntos sustantivos.

Durante los meses siguientes a la firma del Acuerdo de México prosiguieron las negociaciones entre el gobierno y la URNG comenzándose a abordar el primero de los temas de la agenda. Las conversaciones se desarrollaron bajo el influjo de la euforia por la firma del Acuerdo de México y como consecuencia desembocaron en la pronta firma, durante el mes de agosto de 1991, del *Acuerdo Marco sobre Democratización*, también conocido como **Acuerdo de Querétaro**. Pero la celeridad en la firma del Acuerdo no sólo se explica por el clima de optimismo. El contenido de lo firmado, como cualquier Acuerdo Marco, se limitaba a señalar una serie de enunciados mezcla de objetivos a conseguir y de criterios generales por los que debería de transcurrir el futuro de las negociaciones de paz.⁴ Así, la generalidad y la ausencia de compromisos concretos hizo que fuera bastante fácil que las partes estamparan su firma.

Sin embargo, tras la celeridad inicial, las negociaciones entraron en un proceso arduo y lento cuando pasó a discutirse el segundo de los temas de la agenda de México, relativo a los Derechos Humanos. Así, a partir del mes de octubre de 1991 el proceso de paz entró en un *impasse* que se prolongó a lo largo de todo el año 1992. En este año únicamente se produjeron dos reuniones directas entre el gobierno y la guerrilla que finalizaron sin acuerdos relevantes. Se hizo evidente que la empresa privada agrupada en el Comité Coordinador de Agrupaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF),⁵ el gobierno y el ejército habían endurecido sus posiciones. Además, es posible que la firma de los acuerdos de paz entre el

gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en enero de 1992, tuvieran un efecto ralentizador sobre el proceso de paz guatemalteco. Las Fuerzas Armadas junto con el CACIF prefirieron esperar al desarrollo de los acontecimientos en El Salvador antes de estar dispuestas a continuar avanzando en la concreción de acuerdos con la URNG. Paralelamente, durante los primeros meses de 1992 Guatemala se sumió en una profunda crisis de gobernabilidad que comenzaba a reducir seriamente el margen de maniobra del gobierno de Jorge Serrano Elías. Poco a poco, el ejecutivo fue hundiéndose en un estado de parálisis progresiva que finalmente terminó con el autogolpe de mayo de 1993. Así, durante 1992 y hasta la primera mitad del 93 el proceso de paz perdió fuerzas. Si se mantuvo con vida fue gracias a los esfuerzos de Monseñor Quezada.

La negociación sustantiva (julio 1993- noviembre 1995)

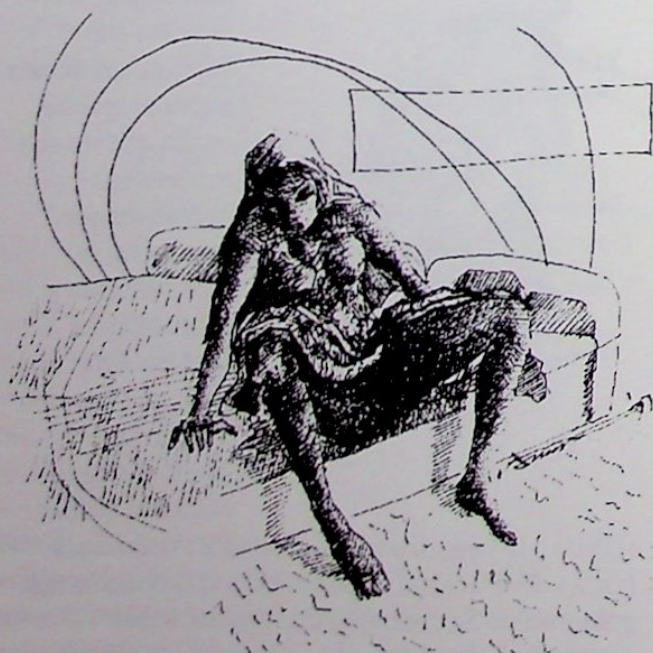
La presidencia de Jorge Serrano Elías dejó como legado la fijación de una agenda que comprendía los asuntos sobre los que las partes estaban dispuestas a aproximar sus posiciones. La asunción del nuevo ejecutivo de Ramiro de León Carpio generó

expectativas de paz. El gobierno tomó la iniciativa lanzando en julio de 1993 un plan de paz. Los aspectos más importantes de esta nueva propuesta tenían que ver con mecanismos operativos que perseguían el relanzamiento y agilización del proceso. En primer lugar, se planteaba solicitar la mediación de las Naciones Unidas

(ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta actitud contrastaba con la posición del gobierno de Serrano que únicamente había permitido la participación de la ONU a título de



observadora. El segundo aspecto novedoso, consistió en plantear la creación de dos instancias que trabajaran simultáneamente dentro del proceso de paz. La primera instancia reuniría a representantes de la sociedad civil así como a representantes de la URNG. Esta instancia, radicada en Guatemala, discutiría y llegaría a acuerdos sobre temas económicos y sociales. La segunda instancia sería una comisión negociadora gubernamental que se ocuparía de las negociaciones directas con la Comandancia de la URNG en México. La propuesta gubernamental ocasionó un periodo de debate en el que distintos sectores se pronunciaron acerca de su contenido. En líneas generales, la acogida fue favorable excepto para el CACIF, único interlocutor que mostró un absoluto rechazo a la misma. No obstante, la propuesta significaba, en primer lugar, una redefinición del papel de la Iglesia católica y, más específicamente, de Monseñor Quezada. Tanto Monseñor Quezada como la ONU demandaron al gobierno mayor claridad acerca del papel que se esperaba que cada institución fuera a desempeñar. Por otra parte, la división de la negociación en torno a dos instancias no aclaraba suficientemente cuales serían las competencias de ambas, pudiéndose llegar a una situación de duplicidad de competencias y generarse una redundancia que supondría un obstáculo para el proceso de paz. En estos términos se mantuvo el debate a lo largo de la segunda mitad de 1993. Finalmente, el primer encuentro directo entre la URNG y el nuevo gobierno tuvo lugar en el mes de enero de 1994.



Esta ronda de negociación constituyó un éxito, concluyéndose con la firma de un *Acuerdo Marco* que estableció las directrices que habrían de seguirse en los próximos encuentros. Ambas partes acordaron la intervención directa en el diálogo de los sectores de la sociedad civil que participaron en los primeros encuentros con la URNG en 1990. El mecanismo acordado fue la conformación de una asamblea que funcionaría en forma paralela a las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla. Sus atribuciones consistirían en la discusión de los puntos sustantivos de la agenda de México. Esta instancia plantearía propuestas a las dos delegaciones. Asimismo, los acuerdos conseguidos por la URNG y el gobierno deberían ser avalados por la Asamblea. En este reconocimiento a la sociedad civil se reflejaba la creciente importancia que en los últimos tiempos había adquirido. No hay que olvidar que en la resolución democrática del autogolpe de Jorge Serrano, la movilización de la sociedad civil adquirió un papel protagónico desconocido hasta ese momento. Otro de los puntos relevantes firmados fue la participación activa del "Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz Guatemalteco", integrado por México, Colombia, Venezuela, EU, España y Noruega, en respaldo de la labor mediadora de la ONU. También se acordó el carácter secreto del proceso, canalizándose la información a través del moderador de la ONU. Por último, se fijó el año 1994 como meta para la suscripción de los Acuerdos de paz definitivos. Por tanto, el modelo de *modus operandi* que consagraba el Acuerdo Marco,

consistía en un esquema triangular en el que la ONU oficiaba como instancia mediadora, la Asamblea de la Sociedad Civil como instancia que presentaba las propuestas que sirven de base a los acuerdos y el Grupo de Países Amigos como testigos. El acuerdo incorporaba buena parte del proyecto del gobierno de Ramiro de León solucionando los potenciales conflictos de competencias entre las dos instancias. Además, consagraba el mayor grado de involucramiento de las Naciones Unidas en el proceso de paz. Por su parte, sancionaba la pérdida de protagonismo por parte de Monseñor Quezada al que ambas partes propusieron para que presidiera la Asamblea de la Sociedad Civil.⁶



A partir de la firma del **Acuerdo Marco** se comenzó la negociación sobre el primer punto sustantivo de la agenda de México, esto es, los Derechos Humanos. Las conversaciones adquirieron un ritmo trepidante. A finales de marzo se logró el consenso en Tlatelolco. Las partes consignaron su firma en un documento, el **Acuerdo de Tlatelolco**, en el que se establecía el compromiso de respeto a los Derechos Humanos, con el establecimiento en el país de una misión de las Naciones Unidas que verificaría el grado de cumplimiento. El gobierno aceptó que el Acuerdo entrara en vigor antes de la finalización del conflicto, modificando su anterior postura que rechazaba esta posibilidad antes de la firma de los acuerdos definitivos. Llegados a este punto, los paralelismos con el proceso de paz salvadoreño se hacían evidentes. Al igual que había sucedido en El Salvador a principios de 1990, también en Guatemala se producía la participación de las Naciones Unidas e, igualmente, el primer fruto consistía en la puesta en marcha de una misión de este organismo

para la verificación de los Derechos Humanos.⁷ El excelente clima de entendimiento llevó a que la ONU consiguiera que ambas partes expresaran su acuerdo hacia una calendarización del compromiso de llegar a la firma de los acuerdos definitivos en diciembre de 1994, lo que, dada la cantidad de asuntos por negociar, suponía la firma de un acuerdo por mes.⁸ El optimismo de la coyuntura se vio reforzado cuando la Iglesia católica reconsideró su postura y volvió a incorporarse al proceso de paz, al aceptar Monseñor Quesada la presidencia de la Asamblea de la Sociedad Civil.

El impulso que había cobrado el proceso de paz llegó hasta el mes de junio. Continuando la negociación de los siguientes puntos de la agenda, en esa ocasión se firmaron en Oslo dos **Acuerdos relativos al reasentamiento de la población desarraigada** y a la creación de una **Comisión de la Verdad**.

El origen de la población desarraigada se remonta a comienzos de la década de los ochenta, cuando ingentes masas de campesinos huyeron de sus comunidades para ponerse a salvo de las masacres cometidas por el ejército. El régimen militar decretó el "abandono voluntario" de las tierras y fomentó una política de repoblación y ocupación de las propiedades de los huidos. Las dimensiones del fenómeno son preocupantes si tenemos en cuenta que se contabilizan 1.5 millones de desplazados internos, 45 000 refugiados en México y 10 000 en



otros países vecinos. Todo ello en un país que cuenta con aproximadamente 10 millones de habitantes, lo cual arroja un 15.5% de la población desarraigada como consecuencia del conflicto.⁹ En el Acuerdo se garantiza el mejoramiento educativo de la población retornada, la debida documentación de los repatriados y la dotación de tierras, financiamiento, insumos y asesoría agrícola para su reincorporación a la vida productiva, así como la selección de las áreas donde serán reubicados definitivamente.

La Comisión de la Verdad tendrá como misión la investigación y esclarecimiento de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante las tres décadas del conflicto. Las partes acordaron que la comisión estará integrada por tres miembros. El presidente será el moderador de la ONU, Jean Arnault, y los otros dos miembros serán nombrados por el presidente con el aval de las partes. Este organismo empezará a funcionar tras la firma de los Acuerdos definitivos teniendo que finalizar sus funciones en un plazo de seis meses prorrogables por medio año más a petición de las partes. Entre las debilidades de la Comisión hay que señalar que, a diferencia del caso salvadoreño, no podrá acusar a individuos concretos como responsables de los crímenes sino sólo a instituciones. Además, sus conclusiones no tendrán más que un carácter de testimonio que no podrá dar lugar a actuaciones de valor judicial. Si de nuevo se acude al precedente salvadoreño, las competencias y el poder real de la Comisión guatemalteca se sitúan claramente por debajo del perfil que tuvo la Comisión de la Verdad de El Salvador. Aunque no hay que olvidar que tras sus conclusiones, el gobierno salvadoreño emitió un decreto que amnistió a los culpables señalados por dicha Comisión. Por tanto, y teniendo muy presente el caso salvadoreño, una Comisión de la Verdad de amplios poderes no necesariamente asegura el fin de la impunidad a los culpables de las violaciones a los Derechos Humanos.

Pese a los innegables avances que se registraron, sin embargo las fechas acordadas en Tlatelolco comenzaron a registrar un retraso que alejó la posibilidad de que 1994 fuera el año de la firma de la paz. Tras el impulso de los últimos meses, en una suerte de movimiento pendular, la negociación sufrió una desaceleración. Ambas partes interrumpieron los contactos durante tres meses. Los contendientes decidieron solicitar al

árbitro-mediador "tiempo muerto" (*time out*) y retirarse para evaluar lo que hasta entonces había pasado, así como trazar la estrategia de cara al futuro. Además, tanto en el interior del bando gubernamental como en el insurgente surgieron posiciones que se resentían de vértigo ante el ímpetu que el proceso de paz había alcanzado durante el primer semestre de 1994. Así, el gobierno achacó la interrupción a divisiones dentro de la comandancia de la URNG y al divorcio que existía entre comandantes y combatientes. Ciertamente, el bajo perfil de la Comisión de la Verdad provocó un profundo malestar entre los militantes de base de la guerrilla. Esta situación motivó que la dirigencia de la URNG se retirara de las negociaciones temporalmente mientras se ocupaba de restañar el incipiente conflicto interno. Por su parte, la guerrilla señaló que el *impasse* obedecía a incumplimientos del gobierno sobre los acuerdos referentes a los Derechos Humanos. Y es que la firma del Acuerdo sobre Derechos Humanos en marzo de 1994 no había significado ninguna mejoría en el respeto a los mismos.¹⁰ La organización Human Rights Watch/Americas señaló que la falta de investigación y castigo para los responsables de estas violaciones era la razón fundamental para que sucedieran.

Las conversaciones directas se reanudaron en octubre de 1994. Había que iniciar la discusión sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. La Asamblea de la Sociedad Civil entregó a ambas partes un documento con las propuestas de las organizaciones indígenas que se tomó como base para la discusión. Desde el principio, los puntos de controversia fueron el régimen de tenencia y propiedad de la tierra, la autonomía de las comunidades lingüísticas y la serie de reformas constitucionales que deberían acometerse para hacer viable la ejecución de los acuerdos.

Llegó el 31 de diciembre de 1994 y las conversaciones continuaban estancadas en la problemática indígena. Ante esta ralentización, Naciones Unidas propuso a las partes, en febrero de 1995, una nueva recalendarización del proceso. La propuesta consistió en llegar a la firma del Acuerdo de Paz durante el mes de Agosto de ese año.¹¹ La idea era que la URNG gozara de tiempo suficiente para presentarse a las elecciones presidenciales y legislativas que tendrían lugar a finales de ese año, durante el mes de noviembre.

Las negociaciones se prolongaron por espacio de cinco meses y la firma del **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas** se produjo finalmente en el mes de marzo de 1995. El acuerdo se basó en la mayoría de las propuestas formuladas por la Asamblea de la Sociedad Civil. Uno de los aspectos fundamentales consistió en la realización de varias reformas a la constitución relativas a la identidad de los pueblos indígenas, así como a la tierra, territorio, educación y cultura. Precisamente ésta fue una de las mayores concesiones que otorgó el gobierno, reticente a lo largo de toda la negociación a enmendar la Carta Magna. El Acuerdo plantea la reforma constitucional para reconocer el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Asimismo reconoce como etnias indígenas a los mayas que constituyen el 60% de la población, los garífunas, minoría afrocaribeña de la costa atlántica, y los xincas, pequeño grupo de origen pipil que habita en la región fronteriza con El Salvador. Se plantea un cambio en el carácter etnocéntrico de la legislación con el reconocimiento de una serie de derechos económicos, políticos, sociales y culturales. En materia de derechos culturales, destaca la cooficialización constitucional de los idiomas indígenas en pie de igualdad con el castellano. De especial relevancia, en este mismo ámbito cultural, es la reforma del sistema educativo para promover la educación bilingüe y multicultural a todos los niveles del sistema, incluyendo la promoción de Universidades Mayas. También se contempla la utilización de los idiomas indígenas en la administración de justicia. Otro aspecto importante es el compromiso gubernamental de facilitar el acceso de los indígenas a los medios de comunicación, así como la creación de medios propiamente indígenas.

En materia de derechos económicos, se regularizará la situación jurídica de la posesión de tierras comunales que carecen de títulos de propiedad y se garantizará el acceso a las tierras que tradicionalmente han utilizado las comunidades indígenas. Además, el gobierno se compromete a crear mecanismos para restituir o compensar las tierras despojadas a las comunidades.

En el campo de los derechos políticos, se promoverá la reforma al Código Municipal, a fin de viabilizar la participación de las autoridades mayas en la toma de

decisiones en sus respectivas localidades. Asimismo, se tomarán en cuenta las normas del Derecho Consuetudinario Indígena, en ciertos casos, a nivel local, siempre que no entre en contradicción con el ordenamiento jurídico nacional.

La reacción de las organizaciones indígenas a este Acuerdo fue la de considerarlo aceptable aunque mantuvieron sus reservas, especialmente en lo relativo a la tenencia de la tierra y los derechos políticos. Así, aunque se estableció la regionalización de las comunidades lingüísticas, ésta se permitió únicamente a nivel local, mientras que a nivel nacional seguirá vigente la actual organización administrativa. Además, aunque el acuerdo recoge el objetivo de promover canales de participación de las autoridades mayas en la toma de decisiones locales, en ningún caso se permitirá la elección de las mismas conforme a sus métodos tradicionales, una de las reivindicaciones sostenidas por los representantes indígenas en la Asamblea de la Sociedad Civil.

Como valoración del acuerdo hay que señalar que se trata de un punto de partida y que dependerá del contenido que se exprese en leyes concretas el alcance real de lo firmado. En este sentido, el acuerdo consiste en el establecimiento de una agenda mínima de consenso sobre la que trabajar en el futuro.

Durante el mes de junio comenzaron las negociaciones sobre el siguiente tema sustantivo: los aspectos socioeconómicos y la situación agraria. El punto de partida de las discusiones consistió en un borrador presentado a las partes por Naciones Unidas. El CACIF reaccionó rechazando el documento por considerarlo "incompatible con las nuevas corrientes de liberalización de la economía que imperan en todo el mundo al proponer un modelo económico basado en la planificación centralizada" (*sic*).¹² Según la URNG, los puntos más conflictivos que obstaculizaban el acuerdo eran los relativos a la dotación de tierra a los campesinos, el fortalecimiento financiero y modernización del Estado, y la creación de un impuesto que gravase las tierras ociosas. La última ronda de negociaciones sobre la temática socioeconómica se produjo en agosto de 1995. En esta ocasión se dieron algunos avances pero sin llegar a acuerdos. La ONU presentó un segundo borrador después del rechazo

empresarial al primer documento. Este gesto fue correspondido por el CACIF con una reunión entre la Asamblea de la Sociedad Civil y el sector empresarial que, por primera vez, desde que comenzara el proceso de paz, aceptó dialogar con el resto de los sectores civiles.

Como había sucedido en la recalendarización anterior, de nuevo se había llegado a la fecha límite (agosto de 1995) sin que fuera posible la firma de la paz. Y es que, a medida que se acercaban las elecciones de noviembre, las negociaciones iban perdiendo ritmo. Las elecciones significan un mecanismo a través del cual se pueden operar modificaciones en el escenario político que define la correlación de fuerzas entre las partes. Y es plausible suponer que una alteración en la correlación de fuerzas traiga consigo un paralelo cambio en las posiciones hasta ese momento sostenidas en la mesa de negociación. Por tanto, no es extraño que la coyuntura electoral afectase a las negociaciones, ralentizando e introduciendo un compás de espera hasta ver cuál era el nuevo escenario que se configuraba como consecuencia de la correlación de fuerzas a que diera lugar el desenlace de los comicios.¹³ Así, mientras que el gobierno se mantenía interesado en acabar su gestión con el triunfo que hubiera supuesto la firma definitiva de la paz, por el contrario la URNG prefería mantenerse a la expectativa hasta ver cuál era el talante y las posiciones del nuevo gobierno. Los motivos de la guerrilla tenían un fundamento: todas las encuestas señalaban que los candidatos más conservadores eran los que tenían mas posibilidades de conseguir la victoria.

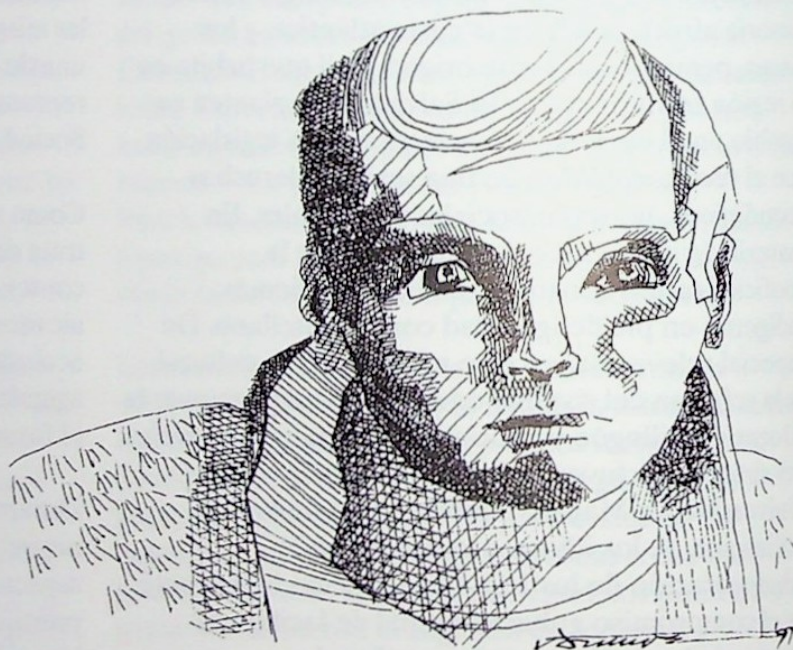
De este modo, el proceso de paz con el gobierno de Ramiro de León tuvo como último fruto el Acuerdo sobre la Problemática Indígena. El balance que la presidencia de Ramiro de León dejó fue muy positivo. Fue bajo su mandato cuando se comenzó a transitar del diálogo a la negociación. En efecto, si contemplamos el proceso de paz desde una perspectiva amplia, la etapa de Jorge Serrano contuvo más elementos de diálogo, en el sentido de simple exposición de opiniones, que de negociación, entendida esta última como proceso mutuo de

intercambio de renunciias y conquistas de las propias posiciones en aras del consenso. Este proceso de negociación había producido la firma de un Acuerdo Marco y cuatro acuerdos sobre temas sustantivos de la agenda de México. Únicamente restaban para la próxima administración concluir acuerdos sobre dos temas sustantivos (aspectos socioeconómicos y papel del ejército), de los cuales se dejaban iniciadas las conversaciones en el primero de ellos.

La recta final

(noviembre 1995-diciembre 1996)

Los comicios de noviembre de 1995 dieron como resultado la elección del conservador Álvaro Arzú como Presidente de la República y una mayoría en



el Parlamento al Partido de Avanzada Nacional, al que pertenece el nuevo presidente.¹⁴ El triunfo de Arzú, representante de los intereses de los sectores más conservadores, fue recibido por la mayoría de los observadores con cautela ante lo que podía significar de potencial amenaza de retroceso en el proceso de paz. Sin embargo, y contra todo pronóstico, la presidencia de Arzú aceleró las conversaciones de paz.

Durante el mes de diciembre de 1995 el todavía, a falta de la celebración de la segunda vuelta de las elecciones, candidato Arzú, sostuvo cinco reuniones secretas con la URNG que daban muestras del talante negociador de la nueva administración.

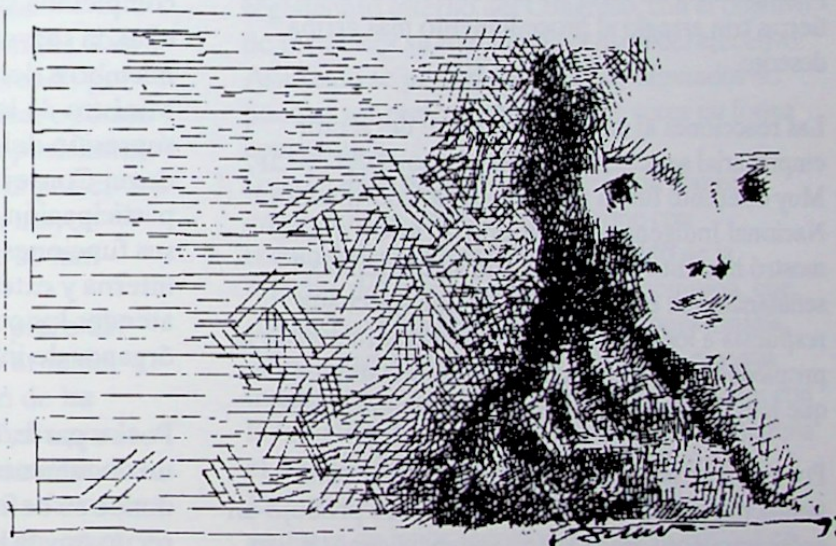
Asimismo la designación de altos cargos fue otra señal que reforzaba esta voluntad de diálogo. La nueva comisión negociadora del gobierno quedó conformada por Gustavo Porras, Richard Aitkenhead y Raquel Zelaya. Además se nombró vicescanciller a Gabriel Aguilera.¹⁵ Esta nueva política se completó con los nombramientos en la cúpula castrense que llevaron a posiciones de mando a militares moderados proclives a una solución negociada al conflicto.¹⁶ Otro gesto altamente significativo fue la reunión directa sostenida por el presidente Arzú en México, en el transcurso de una visita a su homólogo Zedillo, con la Comandancia de la URNG. Fue el primer encuentro directo entre el Presidente de la República y los insurgentes desde el comienzo del proceso de paz. Constituyó un gesto sin precedentes en los procesos de pacificación del istmo por cuanto fue la primera vez que un Presidente de la República accedió a reunirse con la cúpula de la guerrilla antes de la firma de la paz. La respuesta de la URNG consistió en decretar una tregua unilateral seguida por una medida similar por parte del ejército que llegó a declarar, por medio del Ministro de la Defensa que, para las fuerzas armadas, la guerra ya había concluido.

El excelente clima de entendimiento cristalizó cuando en mayo de 1996 se firmó el **Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**. Previamente, durante el mes de diciembre de 1995, Naciones Unidas había presentado como base para las negociaciones un tercer borrador que contenía ocho grandes temas que en el acuerdo definitivo fueron reducidos a cuatro:

1. *Democratización y desarrollo participativo*: Para fortalecer las capacidades de participación de la población, el gobierno se compromete a promover reformas que den más protagonismo al nivel local a través de medidas de descentralización tales como: aumentar el poder de los alcaldes, la regionalización de los servicios de salud, educación y cultura, el incremento de la participación departamental en la designación de los gobernadores departamentales y el restablecimiento de los consejos locales de

desarrollo. El acuerdo hace hincapié en la obligación del Estado de promover la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres.

2. *Desarrollo social*: Se pone hincapié en el papel fundamental de la inversión privada para la generación de empleo y el desarrollo social. El papel del gobierno será promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico. En cuanto a medidas concretas, se recoge el compromiso de aumentar el PIB en un 6% anual, así como incrementar para el año 2000 el gasto público en educación y salud hasta un 50% más de lo ejecutado en esas áreas en 1995.
3. *Situación agraria y desarrollo rural*: Se contempla la creación de un Banco de tierras, que se conformará con tierras baldías y fincas de



propiedad estatal, así como tierras que el Estado adquiriera para este fin. Asimismo se establece el apoyo a empresas y asociaciones campesinas y cooperativas, el aumento de la inversión pública en la infraestructura rural, la creación de procedimientos para dirimir los litigios sobre la tierra, programas de promoción ecológica y el establecimiento de un catastro nacional. Para financiar todas estas medidas, el gobierno promoverá la aplicación de un impuesto territorial recaudado por las municipalidades y un aumento en el impuesto sobre tierras ociosas y/o subutilizadas.

4. *Modernización de la gestión pública y política fiscal*: El gobierno se compromete a promover la

descentralización de responsabilidades y recursos, una mayor fiscalización de los recursos y la profesionalización de la carrera funcionarial. En cuanto a la política fiscal, dará prioridad a la inversión y al gasto social. Se establecerán mayores sanciones para la evasión y el fraude fiscal y se fortalecerá la administración tributaria.

El acuerdo contiene los elementos básicos para la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo que tiene dos ejes principales: la modernización del Estado y la resolución del problema agrario. Es en el tema agrario donde el Acuerdo presenta las principales modificaciones respecto al documento de la ONU, ya que mientras en éste se incluía la expropiación directa por parte del Estado, para asegurar el acceso de los campesinos a la tierra, en el Acuerdo Final este mecanismo pierde protagonismo en favor de la creación del Banco de tierras con arreglo al procedimiento más arriba descrito.

Las reacciones al acuerdo por parte del sector empresarial se concretaron en el apoyo del CACIF. Muy diferente fue la reacción de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), que se mostró bastante más crítica con su contenido, señalando que el acuerdo no da una adecuada respuesta a los problemas de la concentración de la propiedad agraria ni sanciona a los terratenientes que han despojado de tierras a las comunidades.

Por su parte, al interior de la URNG, el acuerdo también tropezó con dificultades. Así se produjo un enfrentamiento entre la comandancia general y el equipo político-diplomático que la ha asesorado a lo largo del proceso de negociación. El enfrentamiento se resolvió con la disolución del equipo político-diplomático.¹⁷ Como ya ha habido ocasión de comprobar, no era ésta la primera vez que afloraban las tensiones que el proceso de paz estaba provocando en la insurgencia. Pero esta vez, tanto por la magnitud de las dimisiones como por la fase en las que se encontraban las negociaciones, próximas a la firma de la paz definitiva, el poder de negociación de la URNG sufría un serio deterioro.

Una vez firmado el Acuerdo sobre los aspectos socioeconómicos, únicamente quedaba por tratar el último de los temas sustantivos, relativo al fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática. Las

negociaciones se iniciaron en el mes de junio en un clima de entendimiento tal que presagiaba una pronta y poco complicada negociación.

La Asamblea de la Sociedad Civil entregó a las partes un documento en el que se contenía su posición. Los sectores civiles deseaban un ejército profesional, institucional, acorde a las condiciones económicas del país, respetuoso de los derechos humanos e integrado a las políticas del Estado. Como función específica del ejército, se contemplaba la defensa de la soberanía nacional frente a enemigos externos. De este cambio de funciones se derivaría una reducción del tamaño del ejército, así como su renuncia a seguir teniendo un papel en la seguridad interna, amén de su subordinación a las autoridades civiles y constitucionales. El texto de la Asamblea completaba su posición con otras medidas, entre ellas, la supresión del fuero especial para los miembros del Ejército y de la disposición de que el Ministro de la Defensa sea un militar, así como la supresión del servicio militar obligatorio, la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Civil con participación de sectores civiles, que tendría entre sus funciones definir las políticas de seguridad interna y externa y las necesarias para prevenir y atender los conflictos sociales, así como dirigir los órganos de inteligencia del Estado.

Por su parte, la posición del Ejército se recogió en un documento presentado por el Alto Mando en donde se definió la dimensión, las funciones, los recursos y la base jurídica del Ejército, entendido en un proceso de reorganización, reestructuración y modernización. El ejército, que cuenta con 46 000 efectivos, se proponía reducirse a tres divisiones con 10-12 000 efectivos, con otras dos divisiones de reserva. Planteaba reubicar las unidades militares basándose en criterios de defensa frente a amenazas externas, en lugar del criterio, hasta ahora vigente, de lucha contra el enemigo interno. Las funciones del Ejército eran las que señala la Constitución: salvaguardar la soberanía nacional e involucrarse en operaciones de seguridad interior siempre y cuando la capacidad de las fuerzas de Seguridad Pública haya sido superada. Como funciones subsidiarias se contemplaba el apoyo a las operaciones contra el narcotráfico y las orientadas a proteger los recursos naturales y culturales del patrimonio nacional. El documento finalizaba sosteniendo que el nuevo

ejército no resultará necesariamente menos costoso y se advertía que un ejército más pequeño debe invertir en recursos tecnológicos. Por último, el ejército se mostraba dispuesto a aceptar la separación definitiva del delito común del delito militar.

De los párrafos anteriores se desprende que las posiciones del Ejército y de la Asamblea de la Sociedad Civil se encontraban muy próximas. ¿Cómo es posible que esta sintonía se produjera tras más de tres décadas de brutal y absoluto dominio de los militares en el escenario político guatemalteco? La dinámica interna del ejército guatemalteco, posiblemente uno de los más herméticos del continente, había experimentado cambios en los últimos tiempos. Con ocasión del debate sobre la creación de la Comisión de la Verdad, en la primera mitad de 1994, comenzaron a emerger dos corrientes en el seno de la institución armada. De una parte, el sector de "línea dura", liderado por los oficiales de mayor rango y de más edad, opuesto al proceso de paz y representante de las posiciones más tradicionales y reaccionarias. De otra parte, "los institucionalistas", más jóvenes y con un mayor grado de apertura hacia los cambios que se han producido a nivel internacional. Los institucionalistas, con una visión a largo plazo del papel de ejército tras el fin del conflicto armado, estaban más proclives a una redefinición de las funciones de las Fuerzas Armadas. La lucha por la hegemonía de la institución castrense entre las dos facciones fue decantándose poco a poco a favor de los institucionalistas. Así, a finales de junio, en el marco de la celebración del día del ejército, se produjo un amplio reajuste en el Alto Mando.¹⁸ Apenas dos meses después, en septiembre y en vísperas de la firma del acuerdo sobre la función del ejército, en una amplia operación contra el contrabando fueron detenidos por corrupción altos oficiales, entre ellos el Viceministro de Defensa. Estos movimientos dieron continuidad a la depuración que arrancó en las primeras semanas de la asunción del gobierno por Arzú. Los cambios consolidaron a la línea institucional y preparaban a la institución armada para la reestructuración que sufrirá tras el advenimiento de la paz.

En medio de este clima de consenso y optimismo, tras dos meses de negociaciones, el sexto y último de los temas sustantivos referido a **Fortalecimiento del**

poder civil y función del ejército en una sociedad democrática fue firmado en el mes de septiembre de 1996 en la ciudad de México. El texto del Acuerdo, que recoge en gran medida las posiciones que tanto el Ejército como la Asamblea de la Sociedad Civil ya habían hecho públicas, tiene como aspectos fundamentales los siguientes:

1. *El Estado y su forma de gobierno*: Se establece que el fortalecimiento del poder civil pasa necesariamente por la mejora, modernización y fortalecimiento del Estado. En este sentido, el documento plantea el esbozo de una reforma del Estado que afecte a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
2. *El organismo legislativo*: Se establece la creación de una instancia multipartidaria cuya función consistirá en impulsar un proceso de reforma del reglamento interno del Congreso, con el objetivo de fortalecer su función de control del ejecutivo. Asimismo se procederá a que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva.
3. *Sistema de justicia*: Se integrará una comisión encargada de producir un informe con recomendaciones sobre el contenido de la reforma del sistema judicial. Esta comisión, que contará con la asesoría de las Naciones Unidas, deberá incluir a representantes de las diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con la temática de la justicia. Asimismo, se contempla el establecimiento del Servicio Público de Defensa Penal para proveer asistencia a los sectores de bajos ingresos. Este ente entrará en funcionamiento a partir de 1998. Para acometer la tarea de la modernización del sistema de justicia e incorporar los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre problemática indígena, el gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público efectivo en relación con el PIB, en un 50% respecto al gasto destinado en 1995.
4. *Organismo ejecutivo*: Bajo esta denominación se contienen los aspectos relativos a la Seguridad, así como al papel y función del Ejército. El acuerdo parte de la definición del concepto de "Seguridad integral" por el que la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Para poder poner en marcha este

concepto, se creará un Consejo Asesor de Seguridad. Estará integrado por destacadas personalidades, seleccionadas por el Presidente de la República, que sean representativas de la sociedad guatemalteca. Asimismo se establece la reestructuración de las fuerzas policiales, unificándose los distintos cuerpos de seguridad existentes en una sola Policía Nacional Civil. Sus funciones consistirán en velar por el mantenimiento del orden público, proteger y garantizar los derechos y libertades, y combatir el delito. Para finales de 1999 se establece que una nueva fuerza de Policía Nacional Civil estará funcionando en todo el territorio nacional, bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación, contando con un mínimo de 20 000 agentes. El gobierno se propone que el gasto público

establece que el entramado de empresas del ejército funcionarán en las mismas condiciones a las otras instituciones similares existentes sin fines de lucro. Asimismo, dejará de disponer de la emisora de televisión que hasta ahora ha tenido. Por último, se establece la creación de un Organismo de Inteligencia Civil, dependiente de la Presidencia de la República.

En cuanto a la reconversión de los cuerpos de seguridad, se establece la desmovilización y desarme de los Comités Voluntarios de Defensa Civil. También se disuelve la Policía Militar Ambulante. Con respecto al Ejército, se reorganizará el despliegue de las fuerzas militares durante 1997, disponiendo de su ubicación en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección

de la jurisdicción marítima territorial y del espacio aéreo. Asimismo se reducirán los efectivos del ejército en un 33% durante 1997. También se establece, para 1999, la reducción respecto del gasto militar destinado en 1995 de un 33%, en relación con el PIB. Los recursos liberados se dedicarán a programas de educación, salud y seguridad ciudadana.

En definitiva, el contenido del acuerdo no ha representado ninguna sorpresa respecto de las posiciones conocidas con anterioridad a la firma. Únicamente destaca, en el aspecto de la desmovilización, que mientras la URNG pedía que ésta afectara al 50% de los efectivos del ejército, finalmente la

reducción ha sido de un 33%, lo que significa una disminución de aproximadamente 16 000 hombres. Por tanto, el resultado de la reducción ha recogido íntegramente el planteamiento de las Fuerzas Armadas, desestimándose las posiciones de los insurgentes. También sorprende que en la nueva PNC no se contemple un mecanismo de cuotas para el ingreso a la misma de los miembros desmovilizados del ejército y la URNG. Asimismo, no se especifica cuáles serán las unidades del ejército que se verán afectadas por esta reducción. En este sentido, y de nuevo trayendo la comparación con lo firmado en El Salvador, hay que señalar que el acuerdo tiene un alcance sensiblemente inferior. Conviene recordar que en el caso salvadoreño la



ejecutado en seguridad pública, en relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en un 50% respecto del gasto ejecutado en 1995.

Respecto al Ejército, el acuerdo establece que su misión consistirá en la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. La subordinación al poder civil queda asegurada mediante la proclamación de que el Presidente de la República es el Comandante General del Ejército y en su definición como una institución de carácter apolítico, obediente y no deliberante. Asimismo se establece la eliminación del fuero militar. Se

reducción del ejército fue del 50% y supuso la disolución de cinco de los seis batallones de élite de la infantería. Además, no sólo hubo reducción sino que también se procedió a una depuración de la Fuerza Armada que apartó de las posiciones de mando a más de un centenar de oficiales.¹⁹ En cuanto a la PNC, en El Salvador la guerrilla logró que sus excombatientes pudieran integrarse al nuevo cuerpo policial. Ni la depuración ni los criterios por los que se conformará la nueva policía son elementos que estén presentes en el acuerdo. Así pues, de todos los acuerdos sustantivos, éste último es el que arroja unos resultados más pobres.²⁰

Una vez agotada la negociación sustantiva, el proceso de paz entró en la fase final, dedicada a la búsqueda de acuerdos en los aspectos operativos. El



inmejorable clima de entendimiento convertía a esta última ronda de negociaciones en un asunto de trámite. Sin embargo, hacia finales de octubre el proceso sufrió un sobresalto. En esa fecha trascendió a la opinión pública que un comando de la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), integrada en la URNG, había secuestrado a una anciana empresaria. El hecho llevó a la suspensión temporal de las conversaciones por parte del gobierno. La cúpula insurgente se apresuró a desautorizar este secuestro, presentándolo como obra de incontrolados y pidiendo excusas ante la opinión pública internacional. Finalmente, el gobierno, satisfecho con las explicaciones, volvió a la mesa de

negociación. A partir de ese momento, el ritmo del proceso se aceleró y a lo largo del mes de diciembre se saldó la negociación sobre los aspectos operativos. Así, el 4 de diciembre se alcanzó la firma en Oslo de las **Bases para el definitivo cese al fuego** en donde se concretaron medidas referidas al despliegue de efectivos y equipos del ejército y la guerrilla, la separación de las fuerzas, la concentración de efectivos y la desmovilización de las fuerzas insurgentes. Tres días más tarde, en Estocolmo, se firmó el **Acuerdo de Reformas Constitucionales y Electorales**, requeridas para la plena vigencia de los acuerdos alcanzados en la negociación sustantiva. El último paso, previo a la firma definitiva, se dio en Madrid el día 12 en donde se rubricó el **Acuerdo para la reinserción de los rebeldes a la vida civil**, por el que se establece un

plazo de un año para la incorporación de los combatientes de la URNG a la legalidad. El texto exime de toda responsabilidad por los delitos políticos y comunes conexos cometidos durante el conflicto. El número de efectivos guerrilleros que se desmovilizarán asciende a 7 500. El pacto firmado en Madrid fue la base de la Ley de Reconciliación Nacional, aprobada el día 18 por el Congreso guatemalteco. Esta ley de amnistía exime, tanto a rebeldes como a miembros de las Fuerzas Armadas, de responsabilidades por delitos cometidos vinculados al enfrentamiento armado. La aprobación de la Ley contó con las críticas de los familiares de desaparecidos, así como de las organizaciones humanitarias, al

considerar que los militares implicados en violaciones a los Derechos Humanos se verán notablemente favorecidos. Finalmente, el día 29, en la capital Guatemalteca, se puso fin a los 36 años de conflicto mediante la firma del **Acta de Paz Firme y Duradera**, que supone el inicio de una nueva etapa en una de las naciones más convulsionadas de América Latina.

La consolidación de la paz: una tarea pendiente

A lo largo de las páginas precedentes se han ido desgranando comparaciones con el proceso

CUADRO I. *Acuerdos firmados entre el Gobierno y la URNG*

<i>Acuerdo</i>	<i>Fecha</i>	<i>Presidencia</i>
● Acuerdo de Oslo	Marzo de 1990	Jorge Serrano
● Acuerdo de México	Abril de 1991	Jorge Serrano
● Acuerdo de Querétaro	Agosto de 1991	Jorge Serrano
● Acuerdo Marco	Enero de 1994	Ramiro de León
● Acuerdo de Tlatelolco	Marzo de 1994	Ramiro de León
● Acuerdo sobre población desarraigada	Junio de 1994	Ramiro de León
● Acuerdo sobre Comisión de la Verdad	Junio de 1994	Ramiro de León
● Acuerdo sobre población indígena	Marzo de 1995	Ramiro de León
● Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos	Mayo de 1996	Álvaro Arzú
● Acuerdo sobre poder civil y ejército	Septiembre de 1996	Álvaro Arzú
● Acuerdo sobre cese al fuego	Diciembre de 1996	Álvaro Arzú
● Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral	Diciembre de 1996	Álvaro Arzú
● Acuerdo sobre reinserción	Diciembre de 1996	Álvaro Arzú
● Acuerdo Final	Diciembre de 1996	Álvaro Arzú

salvadoreño. En estas reflexiones finales resulta muy útil retomar el método comparativo para formular algunas observaciones que lleven a una valoración del alcance real del proceso de paz guatemalteco.

Por lo que se refiere al esquema técnico por el que se han conducido ambos procesos de paz, los paralelismos son más que evidentes. Así, en los dos casos, el primer acuerdo consistió en el establecimiento de una agenda o conjunto de temas sobre los que a partir de ese momento girarían las conversaciones. Del mismo modo, ante una situación de *impasse* de la negociación, se recurrió a la mediación de la ONU. A partir de la entrada en acción de Naciones Unidas se observa también una aceleración del proceso. Continuando con los factores comunes, en los dos países el Acuerdo Final se ha firmado con gobiernos representativos de la "nueva derecha" centroamericana. Tanto ARENA, en El Salvador, como el PAN, en Guatemala, representan a una burguesía modernizante que ha entendido que no puede impulsarse un capitalismo con crecimiento económico si persisten las tradicionales condiciones de guerra que a lo largo del siglo XX han existido. En este sentido, la guerra ha servido en ambos países para modernizar a las élites dominantes. El estilo de dominación tradicional, autoritario y excluyente, comienza a ser paulatinamente, y no sin esfuerzo, sustituido por un estilo de liderazgo que incorpora con lentitud elementos de consenso y legitimación democrática.

El proceso no es sencillo ni está exento de tensiones. En el caso guatemalteco, la alarmante oleada de inseguridad ciudadana que se ha vivido durante estos primeros meses de la administración Arzú son un "ajuste de cuentas" de los sectores reaccionarios por haberlos desplazado del poder. Sin embargo, todo parece indicar que dichos sectores han perdido la batalla frente al sector modernizante. En una paradoja más de la historia, la guerra produjo muerte y destrucción pero también elementos de modernización.

Si se compara el ritmo de los procesos de paz se observa que, tras fijarse la agenda, mientras en El Salvador la negociación llevó un año y ocho meses, en Guatemala el proceso se ha demorado por espacio de cinco años.²¹ ¿Por qué la negociación fue más rápida en El Salvador? Varios son los factores que pueden ayudar a responder este interrogante. En primer lugar, los mecanismos constitucionales de refrendo a los acuerdos entre el FMLN y el gobierno salvadoreño sirvieron como catalizador del proceso. La Constitución salvadoreña establece que las reformas constitucionales, para que entren en vigor, deben ser aprobadas por votación en dos legislaturas consecutivas. Por tanto, si no se aprovechaba la coyuntura electoral del año 1991 en donde se producía el fin del mandato de una Asamblea legislativa y la toma de posesión de la nueva, el proceso de reforma constitucional, y con ello la paz, se hubiera aplazado por espacio de cuatro años. Por

otra parte, en el caso de Guatemala, los años 1992 y 1993 registraron un estancamiento del proceso. En el *impasse* tuvo influencia lo que estaba sucediendo en El Salvador. Estos dos años, y fundamentalmente 1992, fueron el periodo durante el que se pusieron en marcha los Acuerdos de Chapultepec. El ejército guatemalteco prefirió esperar hasta ver como se desarrollaban los acontecimientos en el vecino país antes de ir más allá en la negociación con la URNG.

Así, el caso salvadoreño fue percibido en Guatemala como un "test" del que se podían extraer enseñanzas. Por otra parte, el estancamiento se vio reforzado con la desastrosa gestión de la administración Serrano y su esperpéntico final, en junio de 1993, con el "serranazo".

Pero, además de los factores "coyunturales" hasta ahora citados, en el rezago del proceso de paz

CUADRO II. Cronología de la negociación

Año	Mes	Negociación
1987	Agosto	Los presidentes centroamericanos suscriben los <i>Acuerdos de Esquipulas II</i> por medio de los cuales se buscaba la pacificación del Istmo.
1987	Septiembre	Se crea la <i>Comisión Nacional de Reconciliación</i> , presidida por Monseñor Rodolfo Quesada Toruño e integrada por Monseñor Juan Gerardi, Teresa de Zarco, Mynor Pinto, Jorge Serrano, Francisco Gordillo, Roberto Carpio y Leopoldo Sandoval.
1987	Octubre	Madrid es la sede del primer diálogo entre el Gobierno y la Insurgencia.
1988	Agosto	Miembros de la <i>Comisión Nacional de Reconciliación</i> viajan a Costa Rica para tratar de relanzar el diálogo de paz.
1990	Marzo	Jorge Serrano, Mario Permuth y Eduardo Villatoro, de la <i>Comisión Nacional de Reconciliación</i> y de la URNG, firman en Oslo el acuerdo para iniciar un proceso de negociación que concluyera con la firma de la paz.
1990		A lo largo del resto del año, tras el <i>Acuerdo de Oslo</i> , se realizan las reuniones de El Escorial (con los partidos políticos), de Ottawa (con los empresarios), de Quito (con las iglesias), de Metepec (con los sectores populares y sindicales) y de Atlixco (con sectores académicos y la pequeña y mediana empresa).
1991	Abril	El gobierno de Jorge Serrano crea la <i>Comisión de Paz</i> , dirigida por Manuel Conde Orellana, la cual se reúne en México con la URNG para definir una agenda de negociación.
1991	Julio	Se firma el <i>Acuerdo de Querétaro</i> sobre democratización.
1991	Octubre	Se inician las negociaciones sobre Derechos Humanos.
1993	Enero	El presidente Jorge Serrano formula una iniciativa de paz ante las Naciones Unidas.
1993	Mayo	Se inicia en México la última ronda de negociaciones antes de que el proceso entre en un punto muerto.
1993	Mayo	El presidente Jorge Serrano da un autogolpe de Estado y la negociación entra en un <i>impasse</i> de ocho meses.
1993	Octubre	El presidente Ramiro de León propone un plan de paz y nombra en la COPAZ a Héctor Rosada Granados.
1994	Enero	El gobierno de Ramiro de León Carpio y la URNG suscriben el <i>Acuerdo Marco</i> para la reanudación del proceso de negociación y crean la <i>Asamblea de la Sociedad Civil</i> .
1994	Marzo	La URNG y el Gobierno pactan el calendario y hacen oficiales los temas que se discutirán, dividiéndolos en sustantivos y operativos. Ambas partes, reunidas en México, suscriben el <i>Acuerdo sobre Derechos Humanos</i> .
1994	Junio	En Oslo, las partes firman el <i>Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada</i> . Asimismo se acuerda la creación de una <i>Comisión de la Verdad</i> .
1995	Marzo	Gobierno y guerrilla concluyen en México la negociación del <i>Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas</i> .
1996	Mayo	En la administración del presidente Álvaro Arzú, COPAZ y URNG reunidas en México firman el <i>Acuerdo Socioeconómico y Agrario</i> que busca la modernización de la estructura de tenencia de la tierra, uno de los problemas históricos del país.
1996	Septiembre	Se suscribe en México el Acuerdo relativo al <i>Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército</i> . Finaliza la negociación con los acuerdos sobre aspectos operativos. En Oslo se firma el <i>Acuerdo sobre el Cese al Fuego</i> . En Estocolmo, se firma el <i>Acuerdo de Reformas Constitucionales y Electorales</i> . En Madrid, se firma el <i>Acuerdo de Reinserción</i> de la URNG a la vida civil. En la ciudad de Guatemala se firma el <i>Acuerdo Final de Paz</i> .
1996	Diciembre	



guatemalteco influye un elemento "estructural": el diferencial de poder entre el FMLN y la URNG. La capacidad militar de la guerrilla salvadoreña fue superior a la de sus homólogos guatemaltecos. La URNG, a partir de la política de "tierra arrasada" aplicada por Ríos Montt hacia 1982, jamás volvió a recuperarse de tan durísimo golpe. En estas condiciones, el ejército guatemalteco se encontraba en mejor posición que las Fuerzas Armadas Salvadoreñas para prolongar la guerra. Cuando la posibilidad de derrotar al enemigo se contempla como una hipótesis verosímil, el atractivo de un arreglo negociado del conflicto es menor. Además, a diferencia de lo ocurrido en El Salvador, el diseño de la estrategia contrainsurgente fue de factura guatemalteca. Mientras que el ejército salvadoreño mostró un elevado grado de dependencia de la asesoría norteamericana, las Fuerzas Armadas de Guatemala fueron capaces, por sí mismas, de hacer frente a la URNG. Este mayor margen de autonomía relativa permitió que el ejército de Guatemala pudiera resistirse a las presiones de los Estados Unidos y, en general, de la comunidad internacional. Así, por ejemplo, en El Salvador, tras la ofensiva de noviembre de 1989, los Estados Unidos cambiaron sus posiciones y presionaron a los militares salvadoreños en dirección a la negociación. En Guatemala, este tipo de mecanismos catalizadores del proceso de paz no han sido posibles.

Esta diferencia de capacidad de poder entre ambas guerrillas explica igualmente el diferente contenido

de los acuerdos. Del análisis de las páginas precedentes se desprende que el alcance de lo firmado en El Salvador ha sido superior a los acuerdos de la URNG con el gobierno guatemalteco. Desde las competencias de la Comisión de la Verdad, pasando por el problema de la tierra hasta la reestructuración del Ejército, la balanza se inclina del lado salvadoreño. La explicación es bien sencilla. La negociación ni quita ni da poder a las partes. Únicamente explicita en una mesa el poder que los contendientes han alcanzado a través de los años de lucha. Pero además, el poder de negociación de la URNG se ha visto aún más deteriorado debido a las divisiones internas que han sido públicas durante el proceso de negociación. El

FMLN logró que el conflicto interno entre sus diferentes organizaciones se aplazara hasta después de la firma de la paz. Mientras duró la negociación mantuvo una posición unida frente al gobierno. Con las tensiones que la llegada de la paz y la reincorporación a la vida política civil inevitablemente suponen para una organización guerrillera, y máxime teniendo en cuenta los antecedentes, no es descabellado pensar que la cohesión interna de la URNG peligre en el futuro.

El calendario de los acuerdos de paz se llevará a cabo en tres etapas que comenzarán a principios de 1997 y concluirán en el año 2000. La primera etapa tendrá una duración de 90 días, en los que se procederá a la desmovilización de la URNG, el inicio de la reducción del Ejército y la creación de comisiones que estudiarán por separado cada uno de los puntos suscritos en los acuerdos. La segunda fase tiene una duración aproximada de 12 meses y finalizará al término de 1997. En esta fase se aprobarán las medidas legislativas necesarias para la puesta en marcha de los acuerdos. Por último, la tercera fase se iniciará simultáneamente con la segunda y culminará en el año 2000.

El tamaño del reto que espera a Guatemala en la construcción de la paz es de la misma proporción que la intensidad destructora de una guerra que se ha prolongado durante tres décadas. Solamente el costo de implementar los acuerdos socioeconómicos y agrario ha sido calculado entre 600-900 millones de dólares. La secretaría de planificación del

gobierno estima que hará falta alrededor de 2.3 billones de dólares para financiar la rehabilitación de las zonas afectadas por el conflicto. Aunque se espera cierto nivel de ayuda internacional, se tienen dudas sobre la capacidad de la economía para generar los recursos necesarios. Además, los acuerdos socioeconómico y agrario incluyeron una propuesta para aumentar un 50% la relación impuestos/PIB, actualmente una de las más bajas de América Latina. Sin duda la presión de los sectores de más altos ingresos dificultará la introducción de la reforma. La construcción de la paz dependerá de la capacidad para generar un proyecto nacional que exprese el consenso de los distintos sectores que componen la sociedad guatemalteca. Si no se consigue que la voluntad general prime por encima de los intereses particulares, la paz existirá, pero no será firme ni duradera •

Notas

¹ La firma de los acuerdos de Esquipulas II, en agosto de 1987, propiciaron el primer contacto entre las partes. Sin embargo, pronto de demostraría que el influjo de la dinámica regional de paz tenía unos limitados alcances para incidir en el proceso de paz guatemalteco. Así, el primer contacto directo entre el gobierno y la URNG se estableció bajo la administración del demócrata-cristiano Vinicio Cerezo en octubre de 1987. La URNG presentó una propuesta en la que se fijaban una serie de condiciones para entablar conversaciones destinadas a lograr el alto al fuego. La delegación gubernamental se



comprometió a dar respuesta oficial a la propuesta. Sin embargo, presionado por los sectores reaccionarios civiles y militares, posteriormente el presidente Cerezo declaró inaceptable las demandas de los insurgentes y unilateralmente suspendió el diálogo. En definitiva, una vez pasado el impulso de Esquipulas, el proceso de paz en Guatemala pasó a estar en función de los factores propiamente relacionados con el proceso de transición a la democracia. El *impasse* de las negociaciones permanecería hasta 1990.

² La Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) fue una institución creada por los Acuerdos de Esquipulas II. Con una composición plural en la que se encontraban representados el gobierno, la oposición no armada y la sociedad civil, su función consistía en favorecer el diálogo y la distensión.

³ De estos encuentros, todos finalizaron con algún tipo de acuerdo entre el sector del que se trataba y la URNG. Excepto el mantenido con los empresarios. Se ponía así de manifiesto la actitud de uno de los sectores que durante todo el proceso de negociación ha mantenido una posición más reacia a la firma de los acuerdos de paz.

⁴ El Acuerdo de Querétaro trató sobre las "Condiciones para una democracia funcional y participativa" estableciéndose los siguientes puntos de consenso: Preeminencia de la sociedad civil; Desarrollo de la vida institucional democrática; Funcionamiento efectivo de un estado de derecho; Eliminación de la represión política, el fraude electoral y las asonadas; Respeto irrestricto de los Derechos Humanos; Subordinación del ejército al poder civil; Reconocimiento y respeto de los pueblos indígenas; Equitativo acceso de todos los guatemaltecos a la riqueza nacional.

⁵ "El CACIF es la Federación de todas las Asociaciones de Agricultores, Comerciantes e Industriales que actúa en nombre de todas ellas cuando la gravedad de sus intereses en juego lo ameritan, es decir, en ocasiones es el portavoz oficial



de la oligarquía y burguesía juntas, siendo en sí mismo una representación simbólica del bloque en el poder". POITEVAN, R., *El proceso de industrialización en Guatemala*, San José, Costa Rica, EDUCA, 1977, p. 211.

Una caracterización del papel desempeñado por el CACIF desde su creación se encuentra en CASAÚS ARZÚ, M., y GARCÍA GIRÁLDEZ, T., "La crisis de dominación y la remodelación de las élites de poder en Guatemala (1980-1990)", en CASAÚS ARZÚ, M., y GARCÍA GIRÁLDEZ, T. (coords.), *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta*, Madrid, CEDEAL, 1994, pp. 29-39.

⁶ Desde los inicios del proceso de paz, tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas en agosto de 1987, Monseñor Quezada tuvo, como presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación, una posición central en las conversaciones de paz. Sus funciones de mediación a menudo mantuvieron el proceso vigente en aquellas coyunturas en las que atravesó por periodos en los que las partes interrumpieron sus contactos directos. Con la asunción del nuevo gobierno, el proceso de paz entró en una fase de mayor profundidad en la que las labores de mediación pasaron a ser competencia de una instancia no guatemalteca como es la ONU. En este sentido, la figura de Monseñor Quezada perdió peso específico y, como consecuencia, durante julio de 1993 la CNR se disolvió y en el mes de noviembre de 1993 la Iglesia católica se retiró formalmente del proceso de paz. Más tarde, con el relanzamiento del proceso de paz que se vivió durante los primeros meses de la gestión de Ramiro de León, Monseñor Quezada aceptó, en abril de 1994, la presidencia de la Asamblea de la Sociedad Civil.

⁷ En el mes de julio de 1990 se firmó un acuerdo en Caracas entre el FMLN y el gobierno de El Salvador relativo a la observancia de los derechos humanos. Sin embargo, este acuerdo tuvo un alcance más limitado al establecerse que el mecanismo de verificación se realizaría a partir del cese del enfrentamiento armado.

⁸ En el Acuerdo de Tlatelolco ambas partes aprobaron proseguir las negociaciones de paz sobre la agenda de México con arreglo a las siguientes fechas:

Mayo	Reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el conflicto armado
Junio	Identidad y derechos de los pueblos indígenas
Julio	Aspectos socioeconómicos y situación agraria
Agosto	Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
Septiembre	Bases para la reintegración de la URNG a la vida política y acuerdo definitivo de cese el fuego
Octubre	Reformas constitucionales y Régimen electoral
Noviembre	Calendario para la preparación, cumplimiento y verificación de los acuerdos
Diciembre	Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera

⁹ Elaboración propia basada en datos extraídos de *Panorama Centroamericano/Reporte Político*, núm. 95, julio de 1994, INCEP, Guatemala, y *Anuario Latinoamericano 1996*, Madrid, Instituto Internacional del Desarrollo (ID), 1996.

¹⁰ Según el informe de septiembre de 1994, el Procurador de los Derechos Humanos señalaba que, con respecto a 1993, las violaciones a los derechos humanos se habían agudizado. Así,

de 888 casos ocurridos durante los primeros 7 meses de 1993, la cifra se incrementó a 1 260 durante el mismo periodo de 1994.

¹¹ La nueva propuesta de recalendarización significaba que las partes deberían constituirse prácticamente en sesión permanente y firmar acuerdos al ritmo de uno cada mes, e incluso en los puntos referidos a población indígena y cronograma para la preparación, cumplimiento y verificación de los acuerdos, el plazo para la firma se acortaba a 15 días.

¹² *Panorama Centroamericano/Reporte Político*, núm. 105, junio de 1995, INCEP, Guatemala.

¹³ Un tratamiento acerca de la relación entre procesos electorales y negociaciones de paz, así como un modelo teórico para el análisis de situaciones de negociación y/o mediación se encuentra en HARTO DE VERA, F., "El Salvador 1979-1991: La larga marcha hacia la paz", en CASAÚS ARZÚ, M., y GIRÁLDEZ, T. (coords.), *ob. cit.*

¹⁴ Un balance de los resultados electorales se puede consultar en el *Anuario Latinoamericano 1996*, *ob. cit.*

¹⁵ El sociólogo Gustavo Porras militó a comienzos de la década de los ochenta en el Ejército Guerrillero de los Pobres, uno de los grupos que componen la URNG. Richard Aitkenhead fue Ministro de Finanzas durante el gobierno de Serrano Elías y uno de los funcionarios menos manchados por el "autogolpe". Raquel Zelaya fue ministra durante el primer mes del gobierno de Serrano Elías, pero dejó el cargo por amenazas de muerte, a raíz de sus investigaciones sobre la corrupción en la Administración Pública. Gabriel Aguilera fue el máximo responsable de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Guatemala) y es un reconocido especialista en procesos de negociación.

¹⁶ En la primera semana de gobierno, el nuevo Ministro de Defensa, el general Julio Balconi, anunció más de 250 cambios en los puestos de mando que incluían el relevo de sus cargos a seis generales. Las consecuencias de este hecho son que una generación más joven de oficiales, dispuesta a aceptar la modernización del ejército, ha sido promovida a puestos de relevancia.

¹⁷ La comisión político-diplomática estaba compuesta por: Luis Becker (FAR), Luz Méndez (PGT), Miguel Ángel Sandoval (EGP) y Pedro Palma (ORPA).

¹⁸ Los cambios consistieron en el ascenso del Ministro de la Defensa, Julio Balconi a General de División, así como la promoción para 6 nuevos coroneles, 16 mayores, 6 tenientes coroneles, 14 capitanes primeros, 31 capitanes segundos, 24 tenientes y 30 subtenientes, además de pasar a la reserva a un general y seis coroneles.

¹⁹ HARTO DE VERA, F., "1992: El primer año de paz en El Salvador", *Tiempo de Paz*, 26, Invierno 1992-1993, Madrid.

²⁰ Por lo que se refiere a la depuración de las Fuerzas Armadas, aunque esté ausente del texto de los acuerdos, se está llevando a la práctica con la política de nombramientos que ha puesto en marcha el presidente Álvaro Arzú y su Ministro de Defensa, Julio Balconi.

²¹ En el proceso de paz salvadoreño, la agenda se fijó en el mes de mayo de 1990 y contó con siete puntos: 1) Fuerza Armada; 2) Derechos Humanos; 3) Sistema judicial; 4) Sistema electoral; 5) Reforma constitucional; 6) Problema económico y social; 7) Verificación de la ONU. El Acuerdo Final se consiguió en el mes de diciembre de 1991 y su firma solemne se produjo en enero de 1992.