

20421
10



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN**

**"DIAGNÓSTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS
ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA
DURANTE EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DEL
PRESIDENTE ALFONSO PORTILLO
(ENERO DE 2000 A ENERO DE 2001)"**

**TESINA
que presenta
ADRIANA ESCOBEDO GARZA
para obtener el título de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**ASESOR
MANUEL MARTÍNEZ JUSTO**



Abril de 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

Mi gratitud para quienes me
acompañaron y ayudaron a cerrar el círculo:
familia, amigos, maestros, amores.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Adriana Escobedo

Orza

FECHA: 4 de abril de 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. MARCO GENERAL	11
1.1. Génesis y evolución del conflicto armado interno	11
1.1.1. Las organizaciones guerrilleras	12
1.1.2. Evolución del conflicto armado	14
1.2. Las negociaciones de paz	18
1.2.1. La participación de la comunidad internacional	18
1.2.2. Las condiciones internas	23
1.2.3. El diálogo por la paz	25
2. LOS ACUERDOS DE PAZ: CONTENIDO, IMPLICACIONES Y ESTADO DE CUMPLIMIENTO AL INICIO DE LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE ALFONSO PORTILLO	29
2.1. Impulsos y resistencias para la ejecución de los Acuerdos de Paz	30
2.2. Cumplimiento de los Acuerdos al término del gobierno del presidente Álvaro Arzú	35
2.3. Contenido e implicaciones de los Acuerdos de Paz	36
2.3.1. Acuerdo global sobre derechos humanos	36
2.3.2. Acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el enfrentamiento armado	37
2.3.3. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas	39
2.3.4. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria	40
2.3.5. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática	41
2.3.6. Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la legalidad	42
2.3.7. Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca (CEH)	43
2.3.8. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral	44

2.3.9. Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego	45
2.3.10. Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz	45
2.4. Importancia de los Acuerdos de Paz	46
3. GESTIÓN DEL PRESIDENTE PORTILLO	49
3.1. La definición de la agenda portillista de la paz. Establecimiento de prioridades	50
3.1.1. Lineamientos generales	51
3.1.2. Lineamientos estratégicos	51
3.1.3. Lineamientos estratégicos instrumentales o "facilitadores"	52
3.1.4. Lineamientos estratégicos para la transformación social	53
3.1.5. Prioridades de los lineamientos estratégicos	54
3.2. La recalendarización de los compromisos de la paz	56
3.3. Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz al término del primer año de gobierno	57
COROLARIO. LA POSICIÓN DE LA URNG	61
CONCLUSIONES FINALES	65
BIBLIOGRAFÍA	73

DIAGNÓSTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA DURANTE EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALFONSO PORTILLO (ENERO DE 2000 A ENERO DE 2001)

INTRODUCCIÓN

En las investigaciones sobre la paz se distinguen tres corrientes de pensamiento. La primera, denominada minimalista, está muy ligada a la *Real Politik*. Posee una visión limitada o estrecha que conceptualiza la paz como ausencia de guerra y postula como objeto principal de su estudio las causas del conflicto. En segundo lugar se ubica la corriente intermedia, según la cual la paz no sólo es ausencia de violencia, sino también de un sistema de amenazas a la convivencia social. En tercer lugar se encuentra la corriente maximalista, de acuerdo con la cual la paz es ausencia de violencia directa o indirecta (violencia estructural), por lo que su construcción exige la reestructuración de la sociedad con el fin de conciliar los intereses a todos los niveles sobre el plano interno e internacional.¹

La visión maximalista se aplica al caso guatemalteco porque la situación de violencia vivida por el país durante 36 años fue producto de condiciones estructurales, dado el predominio de relaciones de pobreza, explotación e injusticia social, a las que se aunaba un sistema político autoritario, opresivo y discriminatorio.

A dicha situación puede atribuirse, por lo menos parcialmente, que en este caso particular se negociaran y firmaran acuerdos "sustantivos" que no guardan relación únicamente con el fin de la guerra sino con buscar desarraigar sus causas (lo que algunos autores llaman acuerdos "fundacionales").

Al igual que en la solución de los demás conflictos centroamericanos, en Guatemala hubo una participación significativa de la comunidad internacional y en particular de la ONU, no sólo para facilitar la negociación sino también para verificar el cumplimiento de lo pactado. Ambas características del proceso guatemalteco (la firma de acuerdos "fundacionales" y la participación de la ONU) resultaron motivadoras para investigar sobre el tema.

A diferencia de los procesos de El Salvador y Nicaragua –donde únicamente se pactaron garantías de que el fin de la guerra no suponía la eliminación de una de las partes–, los Acuerdos de Paz de Guatemala establecen una detallada agenda de políticas y acciones cuya consecución debería modificar radicalmente, y para bien, la situación económica, política y social de ese país. Diagnosticar el grado de avance en el cumplimiento de esa meta entre enero del 2000 y enero del 2001 es el objetivo básico de este trabajo.

En forma de interrogante, el planteamiento del problema se formularía "¿hubo un efectivo cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala durante el primer año de gobierno del presidente Alfonso Portillo?". La respuesta preliminar a dicha pregunta, que constituiría la hipótesis de este trabajo, sería que durante el periodo considerado, en Guatemala se dio un cumplimiento parcial a los compromisos contenidos en dichos Acuerdos de Paz. Lo anterior obedecería fundamentalmente a dos factores: la escasez de recursos y la convicción del Presidente Portillo de

¹ Jesús Antonio Bejarano, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá. Tercer Mundo Editores, 1995, p. 15.

afectar lo menos posible aquellos intereses que pudiesen poner en riesgo la subsistencia de su régimen.

La metodología empleada para la elaboración de la tesis fue una investigación bibliográfica acerca del conflicto interno guatemalteco y del proceso de negociación de la paz, con el propósito de identificar la correlación de fuerzas políticas y sociales que determinó el contenido de los Acuerdos de Paz. La segunda fase de la investigación consistió en realizar una revisión documental de los compromisos pendientes y de aquellos cumplidos con el propósito de realizar un análisis comparativo que permitiera ofrecer un balance preliminar.

En este segundo aspecto se consultaron documentos elaborados por el gobierno y por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), el único actor del proceso de paz con mandato autorizado por las dos partes de las negociaciones –gobierno y guerrilla- para dar seguimiento y verificar el cumplimiento de lo pactado. Con una responsabilidad formalizada por el Consejo de Seguridad de la ONU en enero de 1997, las evaluaciones de la MINUGUA son las únicas reconocidas por la comunidad internacional. De ahí su importancia como punto de partida para definir los montos de la ayuda internacional para financiar el proceso de paz.

No obstante, es menester señalar que algunos sectores guatemaltecos, sobre todo los nacionalistas y el ejército, han censurado la labor de dicha instancia de mediación y verificación. Objetan la ausencia de un estatuto constitucional que le permita influir en el diseño de las políticas nacionales a partir de sus evaluaciones. Hay también quienes ponen en entredicho su imparcialidad, al considerar que la MINUGUA se inclina a favor del gobierno.

En el primer capítulo se establece el marco general en el que surgió y se desarrolló el conflicto interno de Guatemala, así como el contexto en el que iniciaron y concluyeron las negociaciones de paz. En este capítulo también se identifican los principales actores de ambos procesos y se caracteriza la función desempeñada por la comunidad internacional, con énfasis en la importancia de la mediación internacional, sobre todo de la ONU, para avanzar en el proceso de negociación.

El segundo capítulo alude a la importancia de los Acuerdos de Paz, tanto para la generación de consensos políticos al interior de la sociedad guatemalteca como para allegarse apoyos financieros de la comunidad internacional. A manera de punto de partida, se establece el grado de cumplimiento al inicio del periodo considerado, es decir, al término del gobierno del presidente Alvaro Arzú. Finalmente, se reseña el contenido de cada uno de los Acuerdos de Paz y se explica su importancia e implicaciones para la situación del país.

El análisis desarrollado en este capítulo se centra en los seis acuerdos parciales “fundacionales”: Acuerdo global sobre derechos humanos, Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática y Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad.

Se analiza parcialmente el Acuerdo para el establecimiento de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, no obstante que fue cabalmente cumplido durante el gobierno que precedió al portillista. En efecto, durante el mandato de Alvaro Arzú se instaló la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) y el 25 de febrero de 1999 difundió su informe titulado *Guatemala: memoria del silencio*. En este texto se aborda el cumplimiento de las 84

recomendaciones de la CEH que conforman una suerte de imperativos morales, sin la obligatoriedad de los compromisos inherentes a los Acuerdos de Paz.

El Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral se analiza desde el punto de vista de su importancia e implicaciones; no así en relación con su cumplimiento, ya que el ex presidente Álvaro Arzú no avanzó en ese sentido y tampoco lo hizo el presidente Portillo en el periodo considerado. A finales del 2002 los partidos políticos lograron consensuar una propuesta de reforma electoral que, sin embargo, no entrará en vigor sino hasta después de las elecciones generales de noviembre de 2003.

Los acuerdos "operativos", es decir, los relacionados con el fin de la confrontación armada y la desmovilización de los combatientes, se presentan desde el punto de vista de las negociaciones de paz y de sus objetivos centrales, ya que fueron cabalmente cumplidos en los plazos establecidos. El Acuerdo sobre cese al fuego definitivo fue finiquitado 90 días después de la firma del Acuerdo para la paz firme y duradera con la entrega de las armas y el registro de desmovilización de ex guerrilleros y paramilitares, según constató la MINUGUA, aunque hay quienes señalan que los ex rebeldes no entregaron sus mejores armas y que los militares habrían desmovilizado únicamente personal administrativo. Sin embargo, ese debate trasciende el objetivo del presente trabajo.

En cuanto al Acuerdo sobre cronograma, se explica someramente debido a que constituyó el criterio de cumplimiento-incumplimiento al término del mandato del presidente Arzú, además de que fue sustituido por el "Cronograma de implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004" presentado por la Comisión de Acompañamiento -conformada por representantes de los sectores sociales involucrados en el cumplimiento de dichos Acuerdos- el 12 de diciembre de 2000, el cual se toma en consideración para establecer los compromisos del presidente Portillo en la materia.

En el tercer capítulo se ofrece, en primer término, un breve panorama de las condiciones bajo las cuales el presidente Portillo ganó las elecciones y la situación político-social del país al inicio de su mandato. En un segundo apartado se analiza la agenda de la paz establecida por el presidente Portillo, con énfasis en sus prioridades y en el entramado conceptual que diseñó para guiar su labor en materia de proceso pacificador. En tercer lugar se aborda la calendarización para el cumplimiento de dichos compromisos, con el propósito de ofrecer un balance de los logros y aspectos pendientes de cumplimiento. Finalmente, se presenta una evaluación de lo logrado en el periodo 2000-2001, así como un recuento de las implicaciones de los aspectos incumplidos.

A manera de corolario se reseña la posición de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que aglutina a las organizaciones guerrilleras que libraron la guerra civil, negociaron la paz y firmaron los acuerdos correspondientes. Con motivo del quinto aniversario de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera, el 29 de diciembre del 2001, la ex guerrilla emitió un pronunciamiento que si bien trasciende el espacio temporal contemplado en este trabajo, no puede ser soslayado si se pretende ofrecer una visión más o menos equilibrada de los logros y fracasos en materia de agenda de la paz.

Finalmente, en las conclusiones se aventuran algunas explicaciones sobre los avances y retrocesos en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como sus posibles repercusiones, con miras a identificar aquellos aspectos que pudieran entrañar riesgos para la estabilidad política o social futura de Guatemala.

El periodo considerado para la elaboración del diagnóstico es el primer año de gobierno del presidente Alfonso Portillo (enero de 2000 a enero de 2001). En el caso de Guatemala, donde los mandatos duran cuatro años, los dos primeros pueden considerarse cruciales para el avance del proyecto de gobierno. El tercero es de consolidación y en el cuarto la energía política y social se destina a las campañas electorales.

Todos los autores consultados aceptan que la dinámica de la negociación de la paz hizo del Poder Ejecutivo el actor principal de la ejecución de los Acuerdos respectivos. Un factor que contribuye a explicar esa situación es la debilidad del Poder Judicial.

Por lo que concierne al Poder Legislativo, en el caso que nos ocupa confluyen dos factores contrarios al cumplimiento de la agenda de la paz: la rivalidad personal entre el líder del Congreso Efraín Ríos Montt y el presidente Alfonso Portillo, no obstante militar ambos en el mismo partido (el Frente Republicano Guatemalteco o FRG); y en segundo lugar la oposición del eferregismo y de Ríos Montt a los Acuerdos de Paz por razones históricas, ya que encabezó al gobierno militar (1982-1983) que emprendió la más dura ofensiva contrainsurgente.

1. MARCO GENERAL

1.1. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Durante los periodos 1898-1920 y 1931-1944, el poder político en Guatemala fue ejercido por dictaduras. Al término de la Segunda Guerra Mundial la conjunción de una alianza social y una rebelión militar obligaron a renunciar al último dictador de este periodo: Jorge Ubico Castañeda.

Entre 1944 y 1954 se vivió una etapa de apertura democrática con la instalación de una junta de gobierno cívico-militar que se desarrolló en dos fases: la primera, de corte reformista, generó las bases ideológicas e institucionales del proyecto de transición; y la segunda, de orientación revolucionaria, se encargó de profundizar las tareas de transformación estructural.

Esta segunda fase inició con la victoria electoral e instalación del coronel Jacobo Arbenz Guzmán en la Presidencia de la República a partir de marzo de 1951, luego de una breve sublevación militar por el asesinato de Francisco Javier Arana, jefe de las fuerzas armadas y ex candidato presidencial.

Arbenz, líder del segundo gobierno "revolucionario", significó una alteración del rumbo que había caracterizado a la anterior gestión política. Luego de generar las bases institucionales del cambio, dicho presidente pretendía profundizar las reformas para darles contenido "revolucionario, popular y democrático" (según sus propias expresiones), especialmente en lo referente a la toma de decisiones en materia de distribución y tenencia de la tierra, organización y movilización del campesinado indígena y definición de una política de respeto a la soberanía nacional, mediante el control de la influencia económica y política que ejercían los grandes intereses norteamericanos del banano, la generación de energía eléctrica y el transporte ferroviario". El eje político del programa arbenquista era el proyecto del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), de orientación comunista.²

El contexto internacional no favorecía dicho esquema reformista. En ese momento la Guerra Fría se encontraba en una de sus fases más rígidas, con la guerra de Corea y el fanatismo anticomunista en Estados Unidos, cuyo Departamento de Estado centraba su esfuerzo en evitar o abatir cualquier probable influencia soviética en América Latina. Por su parte, las empresas norteamericanas estaban resueltas a impedir el surgimiento y desarrollo de un proyecto que contuviera reformas estructurales.

En el ámbito interno, la oligarquía propietaria de grandes latifundios se opuso a la reforma agraria y la jerarquía católica emprendió una "guerra santa" contra el comunismo. La impasibilidad del ejército, que no defendió el proyecto "revolucionario", se conjuntó con los factores internacionales mencionados para que el presidente Jacobo Arbenz presentara su renuncia el 27 de junio de 1954. Al renunciar ante el jefe de las Fuerzas Armadas y no ante el Congreso -cuyo líder, por lo demás, estaba impedido para asumir el cargo-, Arbenz incumplió la norma constitucional y facilitó que el ejército integrara una junta militar de gobierno con los opositores de su régimen.

Con la instalación del coronel Carlos Castillo Armas en la jefatura de la Junta Militar comenzó una etapa de intolerancia y persecución de cualquier idea, expresión u organización que tuviera algún tinte comunista. Pese a haber enfrentado una rebelión militar que exhibió la descomposición de su base de apoyo, Castillo Armas disolvió la Junta con la que gobernaba y se

² Héctor Rosada-Granados, *Guatemala 2000: Análisis de una coyuntura*, Guatemala, ed. Centro de Estudios para la Democracia y el Desarrollo (CEPADE)-Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA), 2000, p. 18.

instauró como Presidente de la República, cargo que desempeñó hasta su asesinato, el 26 de julio de 1957. Este régimen dio inicio a la articulación de un Estado que el especialista Rosada-Granados caracteriza como "oligárquico, autoritario, excluyente y transnacionalizado".

Las elecciones de 1957, en las que sólo participaron organizaciones conservadoras, fueron objetadas mediante manifestaciones públicas masivas. La situación fue aprovechada por sectores del Estado Mayor que protagonizaron un Golpe de Estado sin la anuencia del ministro de Defensa. Una vez restablecido el orden constitucional se convocó a nuevos comicios para el 19 de enero de 1958. El ganador fue el general Miguel Ydígoras Fuentes, quien inició un proceso de transición para superar la etapa de violencia iniciada con el asesinato de Castillo Armas.

La autorización de Ydígoras Fuentes a Estados Unidos para que utilizara territorio guatemalteco en la preparación de ofensivas contra la revolución triunfante de Fidel Castro, en Cuba, colocó a Guatemala de lleno en la Guerra Fría e intensificó la inconformidad de algunos grupos militares y de sectores nacionalistas de la sociedad, que lo depusieron para colocar en su lugar al coronel Enrique Peralta Azurdia. Éste, a su vez, entregó el poder al civil Julio César Méndez Montenegro, ganador de las elecciones de 1966, quien se comprometió con los intereses castrenses mediante la firma de un "Pacto político entre el presidente electo y la jerarquía militar".³

1.1.1. LAS ORGANIZACIONES GUERRILLERAS

El inicio de la confrontación armada, entendida como la incapacidad para hacer que las leyes vigentes sean aceptadas por todos y permitan solucionar los conflictos "sin recurrir al derramamiento de sangre"⁴, se ubica el 13 y 14 de marzo de 1962, cuando grupos civiles insurrectos integrados por elementos del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), Juventud Patriótica del Trabajo (JPT) y Partido Unión Revolucionaria (PUR), intentaron tomar la base militar de Cobán, Alta Verapaz.⁵

De ahí se desprendieron las siguientes organizaciones que pueden considerarse "preguerrilleras" por su escasa preparación ideológica y militar, desconocimiento del terreno y ausencia de base social:

- 1) Rebeliones del capitán Marco Antonio Yon Sosa (13 de noviembre de 1960) y del teniente Alejandro de León (29 de abril de 1961). Ambos movimientos se caracterizaron por introducir el uso de las armas en las expresiones de protesta.
- 2) Frente Insurreccional "Alejandro de León Aragón-13 de noviembre", que pronto sería llamado "Movimiento Revolucionario 13 de noviembre", fundado el 6 de febrero de 1962 por ex oficiales, ex suboficiales y ex soldados encabezados por Yon Sosa.
- 3) "Movimiento 20 de octubre", fundado a principios de marzo de 1962 por el PGT y el Partido de Unidad Revolucionaria Democrática. El Movimiento fue efímero, ya que sus dos frentes constitutivos fueron aniquilados el 13 y el 29 de marzo, respectivamente.
- 4) "Movimiento Revolucionario 12 de abril", conformado en mayo de 1962 por estudiantes.

³ A Méndez Montenegro sucedieron diversos gobernantes militares: Carlos Arana Osorio (1970), Kjell Laugerud García (1974), Romeo Lucas García (1978), Efraín Ríos Montt (1982) y Humberto Mejía Victores (1983). Cfr. Carlos Camacho y Carla Aguilar, *Memoria de la Esperanza. El retorno de los refugiados guatemaltecos*, Guatemala, ed. CEAR, pp. 3-21.

⁴ Definición de Norberto Bobbio citada en René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, p. 19.

⁵ Héctor Rosada-Granados, *op. cit.*, pp. 22-30.

Estos grupos fueron la semilla de las posteriores organizaciones propiamente guerrilleras, es decir, irregulares, con preparación ideológica y base social, que se caracterizan porque la naturaleza de sus objetivos es más política que militar. De acuerdo con Fulvio Attinà, "la destrucción de las instituciones existentes y la emancipación social y política de las poblaciones son los objetivos principales de los grupos que recurren a este tipo de lucha armada", es decir, a la guerrilla.⁶

1) LAS PRIMERAS FUERZAS ARMADAS REBELDES (FAR). Considerado el primer grupo guerrillero "formal", fue fundado a finales de 1962 como unidad de los militares implicados en el "Movimiento 13 de noviembre", el "Movimiento Revolucionario 12 de abril" y el "Movimiento 20 de octubre".

Esta primera versión de las FAR quedó al mando de Luis Augusto Turcios Lima y estableció su teatro de operaciones en zonas predominantemente ladinas (la capital), así como en los departamentos de Izabal y Zacapa. Su proyecto era democrático y nacional y la responsabilidad de su dirección política fue asumida por el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). A mediados de 1963, las primeras FAR se dividieron en tres frentes:

- Frente de Izabal, compuesto por campesinos y cuadros del PGT, era encabezado por Yon Sosa. El frente se subdividió en dos, uno de los cuales fue eliminado a los pocos meses; mientras el otro, comandado por Sosa, acabó por separarse de las FAR y volver a constituirse en el "Movimiento Revolucionario 13 de noviembre". Éste actuó de manera independiente durante el periodo 1964-1966, hasta que fue casi extinguido debido a que sus miembros no observaban las medidas de seguridad propias de la clandestinidad.
- Frente de Granadilla (Zacapa), integrado por 25 hombres liderados por Trejo Esquivel y Bernal Hernández. Pronto se dividió entre los comunistas de Trejo y los anticomunistas de Hernández. La crisis se superó al desertar este último junto con sus hombres.
- Frente de la Sierra de las Minas (Zacapa), integrado por cuadros del PGT y de la Juventud Patriótica del Trabajo (JPT) bajo las órdenes de Turcios Lima. La agrupación toma el nombre de "Frente Guerrillero Edgar Ibarra" y constituye la facción más numerosa e ideológicamente mejor preparada de la guerrilla.

En junio de 1964 se produjo una división interna que marcó el fin de las primeras FAR, de las cuales quedaron tres facciones: el "Movimiento Revolucionario 13 de noviembre", el PGT y el "Frente Guerrillero Edgar Ibarra".

2) LAS "SEGUNDAS" FUERZAS ARMADAS REBELDES (FAR). El PGT y el "Frente Guerrillero Edgar Ibarra" fundaron en marzo de 1965 la nueva organización guerrillera que durante algún tiempo actuó como brazo armado del PGT. Su influencia se extendía al occidente del país (departamentos de San Marcos y Quetzaltenango), a la zona nororiental y al oriente con la creación del Frente Guerrillero de Zacapa.

El asesinato de Turcios Lima y su sustitución por César Macías (entonces conocido por su seudónimo de *César Montes*), así como la desorganización subsecuente, originaron la virtual aniquilación del "Frente Guerrillero Edgar Ibarra" y con él, de las "segundas" FAR (entre 1967 y 1970).

⁶ Definición de Fulvio Attinà en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (comp.), *Diccionario de política*, México, ed. Siglo Veintiuno, 1982, p. 769.

- 3) LAS "TERCERAS" FUERZAS ARMADAS REBELDES (FAR). Fueron fundadas en 1979, con remanentes de las "segundas" FAR que se encontraban ocultos en el departamento de Petén. En éstas participaban sacerdotes y monjas estadounidenses (quienes posteriormente se ocultaron en México), así como jóvenes de familias acaudaladas de Guatemala.
- 4) EJÉRCITO GUERRILLERO DE LOS POBRES (EGP). Originalmente denominado "Nueva Organización Revolucionaria de Combate" (NORC), fue fundado en Chiapas, en 1972, por Ricardo Ramírez (a) *comandante Rolando Morán*. Su influencia se estableció en Ixcá, en el área Ixil, así como en la selva de los Cuchumatanes (centro de Quiché), Huehuetenango, Alta Verapaz, la capital y la costa sur. La represión del ejército sobre los campesinos de la zona Ixil luego del "ajusticiamiento" de los terratenientes Luis Arenas Barrera y Enrique Brol por parte del EGP, motivó más enrolamientos que tres años de charlas políticas. Esto dio un marcado contenido indígena y campesino al EGP, cuyas principales reivindicaciones eran de tierras.
- 5) ORGANIZACIÓN DEL PUEBLO EN ARMAS (ORPA). Considerada la menos marxista de las organizaciones político-militares latinoamericanas, fue fundada en 1971 por Rodrigo Asturias (a) *Gaspar Ilom*. Su principal preocupación era eliminar el carácter racista de la sociedad guatemalteca. Su área de influencia se extendió a los departamentos de Chimaltenango, Quetzaltenango, San Marcos y Sololá.
- 6) NUESTRO MOVIMIENTO (NM). Fue fundado en 1976 por Edgar Palma Lau como escisión de la ORPA. Luego de su primera acción pública (secuestro de la hija del entonces presidente de Honduras) se dio a conocer como "Movimiento Revolucionario del Pueblo Ixim". Su zona de influencia se ubicaba fundamentalmente en las faldas del volcán Atitlán, así como en Totonicapán y Quetzaltenango, donde rivalizaba con el "Ejército Guerrillero de los Pobres".
- 7) UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA (URNG). Fundada en 1982, la URNG aglutinaba a todas las organizaciones guerrilleras que para 1979 actuaban en Guatemala ("terceras" FAR, EGP, ORPA y NM). La fusión fue posible por la intensidad de la actividad insurgente, que en 1981 alcanzó su apogeo.

De acuerdo con Inteligencia Militar las organizaciones subversivas tenían presencia en 16 de los 22 departamentos del país, contaban con 12 mil combatientes y controlaban alrededor de 276 mil pobladores que le proporcionaban apoyo logístico y de abastecimiento.⁷ Apenas un año después la guerrilla se encontraba en crisis debido a la ofensiva contrainsurgente del ejército.

1.1.2. EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO

Desde 1978 empezaron a conjuntarse diversos factores que apuntaban a un recrudescimiento de la guerra. Desde la perspectiva internacional, el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y la radicalización de la guerra civil en El Salvador dieron nuevos bríos a la guerrilla de Guatemala y

⁷ Un recuento sobre la guerrilla guatemalteca desde su surgimiento hasta la formación del EGP, se encuentra en Julio César Macías, *Epitafio para César Montes. Relatos de la guerra revolucionaria en Centroamérica*, San Salvador, ed. Guayampopo, 1997, 322 pp. Un análisis más ordenado y con énfasis político se encuentra en Gonzalo Schar Moreno, *Historia de los partidos políticos guatemaltecos*, Quetzaltenango, ed. Los Altos, 1999, 80 pp., en especial en las pp. 31-43.

aleraron al Departamento de Estado de EU sobre la necesidad de adoptar medidas más audaces en Centroamérica.

La guerrilla guatemalteca había logrado canalizar en su favor la cólera, el temor y la frustración de los sectores moderados y de las víctimas del terrorismo de Estado, aunque sin lograr conformar un frente de masas bajo control revolucionario.

Por lo que toca a la vertiente interna, la combinación de corrupción, politización y fragmentación en los mandos militares, aunada al alto costo de la política de terror ejercida incluso contra la población civil por parte del general Lucas García, restaron viabilidad al proyecto del ejército.

En efecto, el gobierno había emprendido una ofensiva contrainsurgente que incluyó el ejercicio de una política de terror entre amplios sectores urbanos, mientras la población indígena del altiplano noroccidental fue masacrada. En junio de 1981 empezó a ejecutarse un plan combinado para obligar a los frentes guerrilleros del área rural a retirarse, destruir los reductos insurgentes del área urbana, y capturar y controlar a la población que le apoyaba. Dicha experiencia de violencia y represión arraigó una cultura del miedo que destruyó partes vitales del tejido social y se refleja, hasta la fecha, en la renuencia de la sociedad guatemalteca a participar en política, lo que a la postre "dificulta el planteamiento de un proyecto de nación".⁸

Mediante el plan de campaña "Victoria 82", ejecutado por Efraín Ríos Montt -entonces jefe de gobierno *de facto* y hoy líder del Congreso-, el ejército aniquiló y desarticuló los frentes guerrilleros, neutralizó sus soportes políticos y logísticos entre la población civil, y logró el repliegue de los combatientes hacia las montañas donde se habían implantado inicialmente. A partir de ese momento, el ejército creó estructuras paralelas a las de la guerrilla con la finalidad de recuperar y consolidar su control sobre la población civil.

Cabe subrayar que "Victoria 82" fue el plan de campaña decisivo para desnudar la brutalidad del régimen militar, ya que con éste se alcanzaron las más altas cuotas de muerte entre la población civil. También se creó una suerte de complicidad forzosa entre militares y civiles al convertir a una parte de la población rural en gendarmes, con lo que se avanzó hacia la militarización de la sociedad.⁹ En suma, Ríos Montt encabezó la versión más depurada del régimen contrainsurgente.

Entonces se crearon las paramilitares Patrullas de Autodefensa Civil, las Coordinadoras Interinstitucionales y las Aldeas Modelo, destinadas a controlar a la población civil. Sus correlativos, por el lado de la guerrilla, eran las Autodefensas Armadas Insurgentes, los Comités Clandestinos Locales y las Comunidades de Población en Resistencia.

Durante el gobierno de Ríos Montt la URNG se encontraba en uno de sus peores momentos, ya que luego de la derrota militar de 1982-1983, al siguiente año sufrió una de las más graves escisiones que sus líderes atribuyeron a la falta de democracia interna. La mayoría de los autores considera que la guerrilla no constituyó nunca una amenaza verdadera al orden constituido, ni aun en su ofensiva más importante (1981-1982), cuando el Ejército Guerrillero de los Pobres obtuvo la simpatía y cierto apoyo logístico de grupos indígenas, que por cierto nunca se incorporaron a la lucha en cantidades significativas.¹⁰

⁸ René Potevin y Alexander Sequén-Mónchez, *op. cit.*, p. 34.

⁹ Cfr. Edelberto Torres-Rivas, "Democracia, estabilidad política, economía e institucionalidad de la paz" en Rubén Zamora, *et. al.*, *A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, pp. 129-131 y 136.

¹⁰ *Ibid.*, p. 135.

Inconformidades en el instituto armado por las pretensiones continuistas y el cariz confesional del proyecto de Ríos Montt —hasta la fecha líder de la secta evangélica del Verbo Encarnado— originaron un Golpe Militar mediante el cual fue sustituido, el 8 de agosto de 1983, por su ministro de Defensa, General Óscar Humberto Mejía Victores. Éste orientó sus esfuerzos a desmilitarizar al gobierno, iniciar el tránsito hacia la celebración de elecciones y la instauración de un gobierno de civiles; en suma, hacia el retorno a la constitucionalidad.

Tal fue el sentido de las campañas "Firmeza 83" (consolidación de la victoria militar), "Renacimiento Institucional 84" (pureza y legalidad de las elecciones) y "Estabilidad Nacional 85" (estimular la participación de la ciudadanía en la votación), todo lo cual concitó la simpatía del gobierno de Estados Unidos y rompió el aislamiento internacional en el que se encontraba Guatemala.

Autores como Torres-Rivas especifican que los sucesivos golpes militares que expulsaron del gobierno a Lucas García y a Efraín Ríos Montt exhiben la descomposición de la cúpula castrense por las pugnas internas, su desprestigio y aislamiento internacional, todo lo cual habría facilitado la convocatoria a elecciones y la "normalización" política o instauración de una "democracia de procedimiento" (*procedural democracy*).¹¹

Con la masiva concurrencia a las urnas en 1984, la lucha armada perdió gran parte de su apoyo y cobró bríos la vía legal. De este modo se promulgó la Constitución de 1985 que sigue vigente y se legitimó el modelo democrático aunque "tutelado".¹² Dicha característica se deriva del incumplimiento de los requisitos formales de la democracia, que

"es ante todo un ideal de igualdad que se trata de llevar a la práctica en lo político en sociedades como las nuestras que son todo lo contrario. Supone, entre otras cosas, la existencia de actores sociales conscientes de sus demandas, aunque estén en sí mismos en proceso de construcción. Requiere, además, la existencia de espacios para el ejercicio de las libertades individuales y políticas dentro de un compromiso de participación, de tolerancia y de la realización del libre albedrío individual llevado a lo plural y colectivo por medio de instituciones sociales. Es también un proyecto, una utopía, reglas de juego y espacio político: es, sobre todo, la discusión continua de lo político, interiorizado hasta lo cotidiano, con un contenido ético y de cambio social y justicia".¹³

A manera de recapitulación, entre 1954 y 1986 el poder político fue ejercido por la alianza oligárquica-militares, en la que estos últimos eran el mecanismo para la preservación del *status quo* al tiempo que iban convirtiéndose en actores políticos y económicos mediante la apropiación de tierras y la participación en empresas industriales y comerciales.

De este modo, el ejército se convirtió en un medio para la defensa de los intereses de la minoría oligárquica, y juntos arraigaron y perpetuaron estructuras autoritarias en el ámbito político y semifeudales en el ámbito rural.

El sistema de poder anquilosado y semifeudal no toleraba participación alguna (exclusión) y respondía con violencia a cualquier intento de modernización (cariz reaccionario). En el ámbito

¹¹ *Ibidem*, p. 133.

¹² Héctor Rosada-Granados, *op. cit.*, pp. 49-61.

¹³ René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *op. cit.*, p. 23.

interno, la violencia se perpetuó como paradigma debido a la existencia de cuatro micromundos separados (la oligarquía, la comunidad indígena, las fincas y la capital de la República) regidos por criterios distintos y en competencia por el mismo espacio vital.¹⁴

Autores como Susanne Jonas y Edelberto Torres-Rivas coinciden en que la transición guatemalteca se explica a partir de la ruptura del pacto militares-empresarios que funcionó desde la década de los 50, lo que contribuyó a erosionar al Estado contrainsurgente. Posteriormente las élites habrían resuelto sus diferencias y habrían establecido un pacto de cooperación.¹⁵

Desde el punto de vista internacional, la situación de violencia fue favorecida por el clima de la Guerra Fría y el apoyo técnico, logístico, material y financiero otorgado por Estados Unidos a las dictaduras militares de la época. De este modo, Guatemala puede considerarse un "teatro de operaciones" más de la Guerra Fría, sobre todo ante la influencia de las revoluciones en Cuba y Nicaragua, y la violencia de la contienda armada en El Salvador.

En este contexto de Guerra Fría, el telón de fondo de la situación guatemalteca estaba dado por la "guerra de baja intensidad", noción clave de la estrategia militar de Estados Unidos para combatir las revoluciones, movimientos de liberación o cualquier conflicto que amenazara sus intereses. El concepto, cuya formulación alude al uso limitado de la fuerza para someter al adversario, fue desarrollado durante la gestión presidencial de Ronald Reagan y tuvo el propósito de contrarrestar las derrotas sufridas por Estados Unidos en diversos países (primero Vietnam, seguido de Laos, Camboya, Mozambique, Angola, Etiopía, Yemen del Sur, Granada y Nicaragua).

Los objetivos de la guerra de baja intensidad podían ser de tres tipos: contrainsurgentes (derrotar a los movimientos de rebelión popular), de reversión (derrocar a los gobiernos contrarios a sus intereses) o preventivos (ayudar a evitar la desestabilización de los gobiernos aliados). La guerra de baja intensidad busca una victoria completa que no se limite al ámbito militar, sino que también aniquile política y moralmente al adversario.

El principal teatro de operaciones de la guerra de baja intensidad fue los países del llamado Tercer Mundo, en cuyos asuntos internos intervenía Estados Unidos con grados de intensidad diferenciados. En el caso de Guatemala la intervención era más indirecta, ya que los militares locales adoptaron la "guerra de baja intensidad" como estrategia propia para combatir a la insurgencia.

La guerra de baja intensidad asume múltiples formas asociadas con situaciones de inestabilidad, contención agresiva, paz armada, conflictos militares cortos, antiterrorismo, antisubversión, conflictos internos, guerra de guerrillas, insurrecciones, guerras civiles, guerra irregular o no convencional, guerra encubierta, guerra psicológica, operaciones paramilitares, operaciones especiales e invasión, entre otras.

Según los inventores de la guerra de baja intensidad, ésta termina cuando se requiere el uso de una fuerza mayor (cuando se emplean masivamente fuerzas de intervención militar convencionales, en el caso de una guerra interna).

Especialistas consideran que todo plan de contrainsurgencia (como el desarrollado en Guatemala) tiene tres fases: estabilización de la situación militar y política; presión sostenida e

¹⁴ Cfr. Gudrun Molkentin, *Los difíciles senderos de la paz en Guatemala. Resultados de un estudio empírico con énfasis local*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001, pp. 39-50.

¹⁵ Cfr. Susanne Jonas, *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*, Guatemala, ed. FLACSO, 2000, y Edelberto Torres-Rivas, *op. cit.*

intensificada gradualmente en los ámbitos militar, psicológico y político para impulsar a los insurrectos a las negociaciones; y ofensiva política, psicológica y militar para llevar a efecto las negociaciones.¹⁶

Si bien en el caso guatemalteco se cumplieron las tres fases, en lo que podría constituir una victoria operativa de la guerra de baja intensidad, en términos conceptuales puede identificarse cierta derrota de Estados Unidos, ya que los Acuerdos de Paz (expresión última de los intereses de los dos bandos enfrentados) contienen una fuerte carga de reivindicaciones de la ex guerrilla.

Entre los instrumentos utilizados en la guerra de baja intensidad destacan el control poblacional, la guerra psicológica, las actividades paramilitares y la manipulación de la información.¹⁷ Fruto de todo ello fue la proliferación del resentimiento, la polarización y exclusión, y la desarticulación de las organizaciones ciudadanas que se observan en la sociedad guatemalteca de hoy.¹⁸

La guerra de baja intensidad era la única manera de enfrentar a la guerrilla, ya que constituía "la forma de violencia más accesible a la que pueden recurrir potencias antagonistas que, tomando parte en conflictos internos, desean modificar la distribución del poder existente en algunas regiones", especialmente en las típicamente subdesarrolladas, con una red de comunicaciones poco extendida y en la que un amplio sector de la población no está políticamente orientado.¹⁹

1.2. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

1.2.1. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Desde el principio el componente internacional fue determinante para emprender las negociaciones de paz en Centroamérica, convulsionada por los conflictos bélicos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Ello se explica parcialmente por la debilidad de los Estados nacionales derivada, a su vez, de la mala integración territorial, la imposibilidad de estructurar una hegemonía -entendida como la capacidad legítima de un grupo o de una clase social para ejercer el poder-, de la dominación oligárquica trunca sobre algunas partes del territorio -dejando grandes zonas al margen del control efectivo del Estado- y del elevado centralismo. Todos esos factores hicieron del actor externo un ente privilegiado e "internalizado" con fuertes atribuciones.²⁰

El primer esfuerzo en la década de los 80 para llevar la paz a la región fue emprendido por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, que lanzaron la ofensiva diplomática del Grupo de Contadora cuya finalidad era promover una negociación entre los gobiernos centroamericanos al margen de la influencia de Estados Unidos.

La Declaración de Contadora suscrita por los cancilleres del grupo en enero de 1983 se centró en "establecer un acuerdo regional de seguridad que impidiera la existencia de bases y asesores militares extranjeros y que lograra un equilibrio razonable de fuerzas en la región, sujeto a

¹⁶ Cfr. Pineda, Francisco, "La guerra de baja intensidad" en *Revista Chiapas*, www.ezln.org y en *Revista Lote*, www.revistalote.com

¹⁷ Cfr. Vela, Manolo, "Dilemas de la reforma del sistema de inteligencia en Guatemala" en revista Diálogos número 3, marzo de 1999, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en www.fas.org/jrp/world/guatemala.

¹⁸ Gularte, Eduardo, "Los jóvenes y la cultura de paz en Guatemala" en revista *Razón y Palabra* no. 18, mayo-julio de 2000, en www.razonypalabra.org.mx

¹⁹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (comp.), *op. cit.*, p. 771.

²⁰ Sobre la debilidad del Estado en Centroamérica ver René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *op. cit.*, pp. 38-41.

verificación; el cese del apoyo a las fuerzas irregulares y la suscripción de pactos de no agresión entre los países".²¹

Determinante para el fracaso del grupo fue que se marginara a Estados Unidos y las presiones ejercidas por éste sobre los gobiernos centroamericanos para que no suscribieran el Acuerdo de Contadora, que no obstante contó con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas, de la comunidad europea y de numerosos actores latinoamericanos.

Puede atribuirse a la iniciativa de Contadora el logro de haber concitado la atención internacional en lo que ocurría en la región, además de desencadenar un proceso de actas, acuerdos, declaraciones y comunicados que fueron facilitando el proceso de negociación de la paz.

Posteriormente el papel protagónico para lograr soluciones negociadas a los conflictos del istmo fue asumido por los propios presidentes centroamericanos con la firma del "Procedimiento para el establecimiento de la paz firme y duradera en Centroamérica" o "Acuerdo para la paz y la democratización" (Esquipulas I) de agosto de 1987.

Desde la teoría de solución de conflictos, el caso de Esquipulas es paradigmático de las actitudes constructivas que reducen la tensión y facilitan la búsqueda de opciones de arreglo pacífico, ya que favorecen la construcción de confianza y la transferencia positiva o negativa de valores entre las partes. La importancia de Esquipulas I estriba en que propuso un conjunto de principios, procedimientos y compromisos que se utilizaron después en las estructuras de los procesos de paz particulares. Los mecanismos propiciados por Esquipulas incluyeron diálogo, instancias nacionales como las comisiones de reconciliación, presencia internacional y negociación.²²

Promovido principalmente por los presidentes Vinicio Cerezo²³ (guatemalteco) y Óscar Arias (costarricense), este proceso llenó el vacío dejado por el agotamiento de Contadora y resultó favorecido por el debilitamiento del régimen republicano de Ronald Reagan debido al escándalo Irán-Contras. Su éxito también se explica por el esquema político diseñado por Arias para incentivar la participación de los presidentes centroamericanos, las largas sesiones de negociación personal sin testigos ni asesores, y su énfasis en la democratización.²⁴

Con la firma del "Acuerdo Centroamericano para Alcanzar una Paz Firme y Duradera" (Esquipulas II), también de 1987, se establecieron los lineamientos generales para la consecución de la paz que consistieron en:

- Preeminencia de la sociedad civil.
- Desarrollo de la vida institucional democrática.
- Funcionamiento efectivo de un Estado de Derecho.

²¹ Rubén Zamora, *et. al.*, *A cinco años de la firma de la paz: un balance crítico*, p. 55.

²² Jesús Antonio Bejarano, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995, pp. 18 y 35.

²³ Autores como Jonas lo critican por haber sido electo en un proceso en el que sólo participaron los partidos de derecha y de centro que acordaron con el ejército. Por eso dicha especialista lo considera "la versión civil del Estado contrainsurgente". Torres-Rivas, por su parte, sostiene que su gobierno careció de legitimidad porque el ejército continuó usando la fuerza sin la autorización del poder civil, por lo que tuvo un escaso margen de autonomía frente a los militares. Sin embargo, es necesario destacar que Cerezo ganó abrumadoramente las elecciones, éstas fueron limpias y el carácter progresista de su discurso hizo abrigar esperanzas de cambio. Ver Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 65 y Edelberto Torres-Rivas, *op. cit.*, p. 143.

²⁴ Rubén Zamora, *op. cit.*, p. 57.

- Eliminación definitiva de toda forma de represión política, fraude e imposición electoral, asonadas y presiones militares, así como las acciones desestabilizadoras antidemocráticas.
- Respeto irrestricto a los derechos humanos.
- Subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.
- Reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas.
- Acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y recursos de la naturaleza con base en principios de justicia social.
- Efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno.²⁵

Hay quienes consideran que la firma de Esquipulas II fue posible (o se hizo necesaria) debido al colapso del modelo agroexportador que predominaba en las economías centroamericanas y a la presión de sectores empresariales que apostaban a la atracción de la inversión extranjera y al desarrollo de nuevas exportaciones.

A dicha causa estructural se suman otros factores, como el virtual "empate" entre los dos bandos (ejército y guerrilla) que imposibilitaban la victoria de alguno de ellos, la inviabilidad de un crecimiento económico en un contexto de conflicto, el fin de la Guerra Fría, los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil y de una buena parte de la comunidad internacional, así como "las duras y penosas lecciones personales y colectivas" derivadas del conflicto.²⁶

Desde el punto de vista de la institucionalidad internacional, lo novedoso de las negociaciones de paz en el istmo centroamericano fue el enorme capital financiero, político y humano invertido a través de la ONU. De acuerdo con el embajador mexicano Jorge Montaño, no se trataba sólo de firmar la paz, sino de introducir un cambio más trascendental en la solución de los conflictos centroamericanos; se trataba de construir una paz duradera en la región.²⁷

Actor privilegiado en el proceso de paz guatemalteco fue la ONU, que para 1994 estaba en condiciones de aplicar las lecciones aprendidas en sus experiencias centroamericanas. En Nicaragua, la ONU supervisó las elecciones de 1990, facilitó la transición política que siguió a la derrota del régimen sandinista y ayudó a desmovilizar a los "Contras". En El Salvador había mediado en las conversaciones de paz y facilitado la firma del acuerdo correspondiente, en 1992, tras lo que desplegó una operación multifuncional para la implementación de los acuerdos y la preservación de la paz.

El entonces secretario general de la ONU, Boutros Boutros Ghali, propuso en enero de ese año un nuevo concepto para la construcción de la paz que definió como "la acción de identificar y sostener estructuras que tiendan a fortalecer y solidificar la paz, con el propósito de evitar la recurrencia del conflicto". Fue este punto de partida conceptual de unión entre paz y desarrollo como factores indispensables para la seguridad humana, lo que comprometió a la comunidad internacional

²⁵ *Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004*. Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, Guatemala de la Asunción, p. 2.

²⁶ Rubén Zamora, *op. cit.*, p. 21.

²⁷ Cfr. Jorge Montaño, "La óptica mexicana en Centroamérica", en *Foreign Affairs en español*, México, verano de 2001.

a financiar diversos proyectos por 1,800 millones de dólares encaminados a "construir una nación" en Guatemala.²⁸

La intensidad de la participación de la ONU en el caso guatemalteco fue creciente. Al principio cumplió un papel de conciliador o facilitador, que es relativamente pasivo y restringido a fungir como canal de comunicación entre las partes. Posteriormente desarrolló una actuación de intensidad media, ya que empezó a afectar el contenido y el procedimiento de las negociaciones al influir en cuestiones como la convocatoria, la calendarización y sede de las pláticas, así como su agenda, además de hacer propuestas sobre asuntos de fondo e incluso presionar a las partes para que las acepten, como ocurrió en el caso del Acuerdo global sobre derechos humanos, que resultó paradigmático por haber sido firmado antes del inicio formal de las negociaciones gobierno-guerrilla.

En la tercera fase la intervención de la ONU fue de alta intensidad, ya que hizo posible que las partes reformularan sus planteamientos, las persuadió sobre la naturaleza de las soluciones más adecuadas y además, creó la estructura del proceso y proporcionó una infraestructura para desarrollar los acuerdos.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) es la instancia político-técnica de la comunidad internacional establecida en noviembre de 1994 en Guatemala, como respuesta a la petición del gobierno y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) al secretario general de la ONU luego de la firma del Acuerdo global sobre derechos humanos en marzo de ese año. Sus funciones iniciales eran:

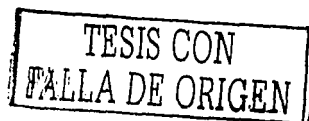
- Recibir, evaluar y dar seguimiento a las denuncias de violaciones de los derechos humanos.
- Elaborar informes periódicos que evaluaran la situación general y casos específicos de violaciones a los derechos humanos. Para elaborar dichos informes se le autorizó a moverse libremente por todo el territorio nacional, entrevistarse con cualquier persona y realizar visitas sin notificación previa.
- Hacer recomendaciones a las partes del conflicto respecto de las medidas necesarias para promover los derechos humanos y garantizar el cumplimiento del Acuerdo.
- Asegurarse de la autonomía y fortaleza de los organismos nacionales encargados de investigar las violaciones de los derechos humanos.

MINUGUA representaba un compromiso crucial de la comunidad internacional para construir confianza, especialmente por haber sido instalada en el país antes de la firma de los acuerdos definitivos de paz y en un momento de elevada tensión en las negociaciones.

No sobra reiterar que la comunidad internacional fue decisiva para impulsar el inicio de las negociaciones, la conclusión de éstas y la verificación del cumplimiento de lo pactado. En el marco del proceso de paz, cada vez que se estancaba o amenazaba con romperse, la comunidad internacional intervenía. A continuación dos ejemplos:

- En 1993, cuando el presidente Jorge Serrano intentó disolver las instituciones democráticas, la comunidad internacional hizo sentir su presión. Los gobiernos de Alemania y Estados Unidos amenazaron con suspender el comercio y la ayuda si no se restauraba de inmediato

²⁸ Cfr. Luis Pásara, "Las peculiaridades del proceso de paz en Guatemala", en Rubén Zamora, *et. al.*, *A cinco años de la firma de la paz*, p. 106.



el orden constitucional.²⁹ Más allá fue el Grupo Consultivo de Donantes, constituido por organismos como la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones de la ONU como el Banco Mundial, FAO, UNICEF, UNESCO y Programa Mundial de Alimentos; y gobiernos de países como Alemania, Canadá, Estados Unidos, Taiwán, Corea del Sur, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Suecia, Suiza, Noruega, Venezuela y España. Tras su reunión de París en junio de 1995, dicho Grupo advirtió que "se retendrían los principales financiamientos para Guatemala hasta que se lograra un acuerdo definitivo de paz y hasta que una reforma tributaria garantizara su financiación interna".³⁰

- El 23 de agosto de 1996 sucedió el "caso Mincho". En plena negociación de paz se reveló que una facción urbana de la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), integrante de la URNG, al mando de Rafael Augusto Valdizón Núñez (a) *comandante Isaias*, había secuestrado a Olga de Novella, miembro de la élite empresarial y amiga personal del presidente Álvaro Arzú, por cuyo rescate se pidieron 6 millones de dólares. La investigación culminó el 19 de octubre de 1996, en un operativo en el que fueron capturados dos integrantes de ORPA involucrados en el secuestro: el *comandante Isaias* y Juan José Cabrera Rodas (a) *Mincho*, este último integrante de la guerrilla desde 1980. De las investigaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) se desprenden que *Mincho* fue torturado y asesinado el mismo día de su captura, y su cuerpo desaparecido por las fuerzas de seguridad. El "caso Mincho" originó la suspensión de las conversaciones gobierno-guerrilla durante varias semanas. La URNG debió retirar de las negociaciones al líder de ORPA Rodrigo Asturias (a) *Gaspar Ilom* y el gobierno interrumpió el proceso de desmovilización de las Patrullas de Autodefensa Civil. Lo ocurrido nutrió los argumentos de los detractores del proceso de paz, en particular de los empresarios y del ejército ("no podemos negociar con terroristas"), al tiempo que restó credibilidad a la URNG como contraparte de las negociaciones. Sin embargo, "la presión internacional y los esfuerzos del negociador de la ONU Jean Arnault [...] terminaron por reanimar el proceso (en noviembre)".³¹

Tras la firma del Acuerdo de paz firme y duradera en diciembre de 1996, y a solicitud de sus signatarios, se encomendó a MINUGUA la verificación de todos los Acuerdos de Paz vigentes a partir de ese momento, así como contribuir al proceso mediante sus buenos oficios y su cooperación técnica. También se le encomendó la verificación del fortalecimiento de las instituciones nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos.

De este modo, sus informes empezaron a evaluar el funcionamiento del sistema judicial, Ministerio Público, organismos policíacos y otras instancias de seguridad pública, investigación y enjuiciamiento. El objetivo era garantizar su contribución para atenuar la impunidad causante de más atrocidades que la misma guerra.

La mera presencia de MINUGUA, al igual que sus informes periódicos sobre derechos humanos y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, hasta la fecha desempeñan un papel clave para mantener a Guatemala en la atención internacional. Además, las instancias del sistema de la ONU

²⁹ Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 94.

³⁰ *Ibidem*, p. 100.

³¹ *Ibid.*, pp. 94-113.

ayudan a resolver conflictos y construir consensos al auspiciar negociaciones entre los diversos sectores sociales.

Por añadidura, dependencias del sistema de la ONU, como la Organización Internacional del Trabajo y las instancias multilaterales de Bretton Woods participaron en el diseño de algunos de los acuerdos específicos y eventualmente aportaron recursos para su implementación.

La eficacia de la ONU como mediadora está relacionada fundamentalmente con los recursos de que dispone. En este sentido, hizo posible la conclusión exitosa del proceso de paz al generar un entorno internacional favorable a los acuerdos políticos, capaz de movilizar a la comunidad internacional para proveer estímulos a quienes mostraran voluntad de paz y sanciones políticas para los contrarios a la misma.³²

En cuanto a los alicientes de la ONU para participar en el proceso, cabe mencionar la percepción de que Guatemala ofrecía un escenario idóneo para la intervención internacional en la resolución de conflictos. En caso de que la participación resultara exitosa, habría más justificaciones para intervenir en otros lares y mayores expectativas de lograr solucionarios, como efectivamente ocurrió en los casos de Bosnia, Kosovo y Timor Oriental.

Es necesario mencionar también que diversos sectores en Guatemala han deplorado la participación de la comunidad internacional. Se argumenta que tendió a suplir a los actores nacionales en responsabilidades clave, lo que no sólo resulta indeseable, sino que a la postre dificulta el cumplimiento de lo pactado por la falta de impulso interno.³³

1.2.2. LAS CONDICIONES INTERNAS

De acuerdo con Bejarano³⁴, todas las negociaciones para la solución de conflictos tienen en común asuntos sustantivos y asuntos de procedimiento. Lo que los distingue es la intensidad de la confrontación, el contexto político en el que se inscriben, la correlación de fuerzas políticas y militares entre los contendientes y los objetivos estratégicos de las partes respecto de la negociación.

¿Cuáles eran los objetivos estratégicos en Guatemala? Para el ejército retraerse, reconstruir su proyecto, recuperar legitimidad y mantener sus privilegios. Para la guerrilla no ser exterminada, "vender" beneficios sociales a la población y aprovechar la coyuntura para eliminar el carácter contrainsurgente del Estado guatemalteco.

Lo ocurrido en Nicaragua fue determinante para el proceso de paz de Guatemala, ya que la URNG se percató de que ganar el poder era imposible porque Estados Unidos no permitiría que se repitiera la experiencia. En cambio, la conclusión del proceso de paz salvadoreño mostró una ruta menos costosa para la población civil y financieramente más atractiva: la firma de la paz podría estimular el flujo de la ayuda internacional.

Por lo que toca a la perspectiva del Estado, era imposible que éste se estabilizara debido a su falta de legitimidad por su brutalidad intrínseca³⁵, a la polarización de la coalición dominante

³² Jesús Antonio Bejarano, *op. cit.*, pp. 63-66 y 75-76.

³³ Luis Pásera, *op. cit.*, p. 117.

³⁴ Jesús Antonio Bejarano, *op. cit.*, pp. 2-3.

³⁵ El informe *Nunca Más* elaborado en 1998 por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado con base en más de seis mil testimonios, atribuye al ejército más del 85% de las atrocidades de la guerra y el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de 1999 lo responsabiliza del 93%.

respecto de lo que había que hacer con la organización guerrillera —negociar con ella o derrotarla— y al deterioro de los negocios producto de las condiciones económicas mundiales, del agotamiento del modelo agroexportador y de la propia situación de conflicto.³⁶

Autores como Jonas consideran que el inicio de las negociaciones fue posible luego de varias décadas de trastornos y violencia política en la que “ninguno de los dos bandos fue capaz de vencer rotundamente” y luego de que los principales actores se percataron de que el fin del conflicto sólo era posible mediante un verdadero acuerdo político.

La justificación teórica, según Bejarano, consiste en el concepto de empate militar, referido a “la imposibilidad de cada una de las partes de derrotar a su oponente, lo que conduce a una sin salida política, y hace por tanto obligatoria la negociación para ambas partes. La extensión de este concepto, propio de los conflictos internacionales, al campo de los conflictos internos, lleva a apreciaciones como [...] la del empate militar negativo (ni el ejército puede derrotar a la guerrilla, ni la guerrilla al ejército) y esto lleva a una amenaza muy seria de prolongación y degradación del conflicto (guerra sucia, masacres, etc.), en el contexto de una honda crisis de legitimidad de las instituciones políticas”.

Desde su punto de vista,

- a) sólo puede hablarse de empate, en el caso de conflictos internos, cuando existe un equilibrio estratégico en términos de espacio, tiempo y fuerza, a partir del cual las partes potencian al máximo su capacidad ofensiva de manera abierta, empatando en términos del equilibrio estratégico inicial;
- b) la sin salida que conduce a la negociación deriva sus posibilidades del equilibrio estratégico real, tanto en términos militares como en términos sociopolíticos cuando se trata de conflictos internos, aun cuando lo militar es definitivo en el caso de conflictos internacionales.³⁷

Contrasta la opinión de Luis Pásara, en el sentido de que la URNG ya había sido estratégicamente derrotada en la década anterior a la negociación, no sólo en términos meramente militares. A su juicio, “desde 1983 la guerrilla no tenía posibilidades reales de alcanzar su objetivo estratégico central: tomar el poder por las armas. Desde entonces, mantuvo cierta capacidad de hostigamiento —en algunos momentos, nada despreciable— y acrecentó su capacidad política internacional, pero ya no constituía una alternativa de poder; en sus términos, había sido derrotada.”³⁸

Con otro enfoque puede concluirse que la guerrilla triunfó, si se toma en cuenta que por definición sus objetivos son más políticos que militares, es decir, “la destrucción de las instituciones existentes y la emancipación social y política de las poblaciones”, como señala Fulvio Attiná, quien añade que “el éxito de los movimientos de guerrilla se basa frecuentemente en la prolongada duración de la lucha, destinada a aislar moral, física y políticamente a los gobernantes respecto de la población y de la comunidad internacional”.³⁹

³⁶ Susanne Jonas, *op. cit.*, pp. 53 y 72.

³⁷ Jesús Antonio Bejarano, *op. cit.*, pp. 131-132.

³⁸ Luis Pásara, “Las peculiaridades del proceso de paz en Guatemala”, en Rubén Zamora, *et. al.*, *A cinco años de la firma de la paz*, pp. 104-105.

³⁹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *op. cit.*, p. 769.



Haya sido derrotada o haya resultado triunfante (difícilmente hay resultados absolutos en un conflicto tan largo), la guerrilla obtuvo ganancias nada deleznable: no sufrió la derrota "formal", impulsó su agenda en los Acuerdos de Paz e ingresó a la vida política democrática.

Desde una perspectiva teórica, puede considerarse que el conflicto guatemalteco se encontraba suficientemente maduro para someterse a un proceso de mediación. El grado de maduración puede diagnosticarse, según Bejarano, a partir de los siguientes indicadores:

1. Cuando los conflictos son extremadamente complejos y prolongados en el tiempo.
2. Cuando los esfuerzos por controlar o administrar el conflicto bilateralmente, es decir, por las propias partes contendientes, han llegado a un *impasse*.
3. Cuando ninguno de los oponentes está dispuesto a seguir tolerando los costos crecientes de una escalada del conflicto.
4. Cuando las partes contendientes están dispuestas a romper el *impasse*, escogiendo un segundo mejor objetivo, es decir, cooperando de alguna manera o involucrándose en alguna comunicación o contacto.

O también, cuando concurren:

1. La idea, por cada una de las partes, de que ninguna puede alcanzar su objetivo por medio de la guerra (*impasse* respecto de los objetivos).
2. A cambio de ello, cada una de las partes tendrá un objetivo *second best* inferior que se espera alcanzar mediante la negociación.
3. El proceso de negociación es entonces un espacio que busca facilitar la transformación de los objetivos iniciales, lo cual debe ocurrir de manera voluntaria y no como resultado de medidas de fuerza.⁴⁰

En el ámbito interno, el presidente Vinicio Cerezo (1986-1990) promovió la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación y la Asamblea del Diálogo Nacional, instancias que iniciaron la exploración de las condiciones internas para trabajar a favor de la paz.

1.2.3. EL DIÁLOGO POR LA PAZ

El proceso formal de negociaciones por la paz en Guatemala inició en 1990 con el "Acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Reconciliación" o Acuerdo de Oslo, firmado por el gobierno y la guerrilla aglutinada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

La Comisión Nacional de Reconciliación auspició un diálogo nacional y organizó encuentros entre la comandancia de la URNG y los partidos políticos en El Escorial, España, en mayo de 1990; con organizaciones sociales en Oslo, Noruega, en junio de 1990; con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) en Canadá, en noviembre de 1990; y con representantes del gobierno de Cerezo.⁴¹

Hasta ahí la contribución del presidente Cerezo, quien concluyó su periodo sin haber emprendido conversaciones formales de paz.

⁴⁰ Jesús Antonio Bejarano, *op. cit.*, pp. 62-71.

⁴¹ Jorge Juárez Cedeño, "El enfrentamiento armado interno en Guatemala (1962-1996)", tesis de Licenciatura, pp. 91-92.

Jorge Serrano Ellas, quien sucedió a Cerezo en la presidencia, parece haber visto en la negociación de la paz un eje central que supliera la falta de programa y de partido que caracterizaron a su gobierno.⁴² Fue así que en abril de 1991 emprendió negociaciones directas con la URNG que permitieron redactar un acuerdo "en principio" sobre democratización (1991) y "preacuerdos parciales" sobre derechos humanos (1992).

El Acuerdo Marco inicial suscrito en México en abril de 1991 fijaba una agenda de once temas a negociar. Su importancia es que distinguía los sustantivos de los operativos y establecía la primacía de los primeros sobre los segundos.⁴³ Ello explica que el cese al fuego y la desmovilización de la guerrilla fueran los últimos aspectos negociados.

En julio de 1991 se firmó en la ciudad de Querétaro el "Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos", que suponía una declaración general de principios. Aceptaba la legitimidad del orden constitucional vigente y enfatizaba la necesidad de establecer una democracia funcional y participativa, al igual que el fortalecimiento de la sociedad civil y un verdadero Estado de Derecho. La facilidad con la que se negoció este acuerdo se explica porque partía de la realidad vigente y no exigía cambios concretos.

Para 1992 el proceso de paz se había estancado sobre el tema de los derechos humanos y se interrumpió debido a la inestabilidad del régimen de Serrano que culminó en el "autogolpe" de mayo de 1993, mediante el cual pretendió hacerse del poder absoluto, disolver el Congreso y suspender la Constitución. Ramiro de León Carpio, el ex procurador de Derechos Humanos que lo sustituyó en la Presidencia, postergó aún más la reanudación de las negociaciones⁴⁴ pero tuvo el mérito de firmar uno de los convenios más ambiciosos: el Acuerdo sobre derechos y cultura indígena.

Con cierto consenso interno a favor de la participación de la comunidad internacional, se reanudaron las pláticas y en enero de 1994 las delegaciones del gobierno de Guatemala y de la URNG firmaron en México el "Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación".

Además de reconocer la validez de los acuerdos previos y de establecer la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil –para que presentara propuestas de consenso no vinculantes–, en el Acuerdo Marco las partes solicitaron al secretario general de la ONU la designación de un representante para que asumiera la función de moderador de las negociaciones. Asimismo, convinieron solicitar a los gobiernos de Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela que integraran un "grupo de amigos del proceso de paz". Es decir, con el Acuerdo Marco se involucró de lleno a la comunidad internacional y se dio un giro a las negociaciones.

México, considerado el principal "país amigo" y voz de los latinoamericanos, a menudo cumplía la función de convocar a reuniones, además de ser sede de las negociaciones desde 1991 y base de la cúpula de la URNG. El país también tenía la ventaja de contar con vínculos estrechos con la guerrilla y con el gobierno de Guatemala, así como con mecanismos para ejercer presión en ambos lados en momentos cruciales.

De acuerdo con Jonas, "México siempre ha tenido motivos importantes para preocuparse por lo que ocurre en la frontera sur del país (comercio, migración, seguridad nacional), por lo que sus funcionarios siempre insistieron en la necesidad de lograr soluciones duraderas en Guatemala, no

⁴² Luis Pásara, *op. cit.*, p. 105.

⁴³ Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 90-93.



firmar una paz minimalista. Lo anterior adquirió mayor importancia luego del levantamiento armado en Chiapas, en 1994".⁴⁵

Fue después de la elección de noviembre de 1995, en la que resultó ganador el demócrata cristiano Álvaro Arzú, del Partido de Avanzada Nacional (PAN), que se impulsó decisivamente la negociación para firmar los acuerdos restantes, dado que gozaba de la confianza de la URNG y tenía buenas relaciones con la cúpula empresarial. A ello se añaden las dificultades inherentes a pretender detener un proceso de paz heredado de los dos presidentes anteriores. Además su gestión requería de un logro significativo, como el influjo de inversión pública y privada que se consideraba una consecuencia natural de la paz, así como los aportes de la cooperación internacional.

El plano general de cualquier negociación de paz debe ceñirse, de acuerdo con Bejarano, a los tres campos siguientes que se cumplieron en el caso de Guatemala:

- a) Mover el sistema entero de actores, salidas y acciones, alejándolo del enfoque de la incompatibilidad y llevándolo hacia un enfoque basado en la compatibilidad. Se trata de subrayar los intereses comunes de los actores en conflicto y reducir el énfasis en la confrontación. Esta suele ser una salida propia de las iniciativas de sectores civiles, en las que se acaba conviviendo con una suerte de paz armada, de precaria conservación, pero que casi nunca resulta útil como elemento para construir la paz permanente.
- b) Enfatizar la reducción de la acción destructiva mediante la introducción de "fuerzas de mantenimiento de la paz", barreras de separación de las partes contendientes o estimulando el retiro de las fuerzas militares. Ello puede ampliar el teatro del conflicto y los márgenes para el fortalecimiento de la guerrilla.
- c) Superar las incompatibilidades, trascenderlas. En esta modalidad se buscan los medios para terminar definitivamente con una situación de conflicto y establecer una paz duradera.⁴⁶

En el transcurso de los seis años que duraron las negociaciones de paz (1990-1996), las partes firmaron diez acuerdos en diversos países anfitriones -España, México, Noruega y Suecia-, que constituyen las partes del Acuerdo de paz firme y duradera, firmado el 29 de diciembre de 1996 en la capital de Guatemala.

Los diez acuerdos parciales son los siguientes:

1. Acuerdo global sobre derechos humanos, suscrito en la Ciudad de México el 29 de marzo de 1994.
2. Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994.
3. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995.
4. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, suscrito en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 127.

⁴⁶ Jesús Antonio Bejarano, *op. cit.*, pp. 46-47.

5. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, suscrito en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1996.
6. Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad, suscrito en Madrid el 12 de diciembre de 1996.
7. Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994.
8. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, suscrito en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996.
9. Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego, suscrito en Oslo el 4 de diciembre de 1996.
10. Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.⁴⁷

Era de esperarse que la firma de la paz permitiera reanudar la marcha hacia la democracia y la transformación estructural del país, siempre que los Acuerdos pudieran convertirse en grandes consensos nacionales que estimularan múltiples procesos de conciliación. Para algunos autores, el Acuerdo de paz firme y duradera "no fue más que el marco definitivo en el cual debía desarrollarse el proceso de democratización, iniciado en la década de los 80 cuando la cúpula militar abandonó el poder formal".⁴⁸

Rosada-Granados considera "evidente que la mesa de negociación caminó más aceleradamente que la maduración de lo acordado en la mentalidad de los guatemaltecos ya que, a este momento, se experimenta en la mayoría de la población guatemalteca un profundo desconocimiento del contenido de lo acordado, de su trascendencia y de sus implicaciones".⁴⁹

Similares son las conclusiones de un estudio empírico, según el cual "los Acuerdos de Paz se negociaron en un alto nivel político y con una participación limitada de la población. De ahí que la población rural, en su mayoría indígena, sólo tenga poco conocimiento de los mismos, no siendo extraño entonces que esos grupos sociales se sientan excluidos del proceso de paz. El sentir general de la sociedad de postguerra se nutre por un lado de grandes esperanzas, pero en muchos ámbitos predominan la agresividad, la polarización y la frustración. Los traumas de la guerra aún no superados, la pobreza y las tensiones sociales generan conflictos a nivel local y podrían poner en peligro el éxito del proceso de paz". Sin embargo, para el 99% de la población, la amenaza más grande para la paz es la pobreza.⁵⁰

⁴⁷ Los Acuerdos de Paz pueden consultarse en el sitio web de MINUGUA, en www.minugua.guate.net.

⁴⁸ René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁹ Héctor Rosada-Granados, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁰ Gudrun Molkenin, *op. cit.*, pp. 15 y 148.



2. LOS ACUERDOS DE PAZ: CONTENIDO, IMPLICACIONES Y ESTADO DE CUMPLIMIENTO AL INICIO DE LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE ALFONSO PORTILLO

Considerados en su totalidad, los Acuerdos de Paz constituyen una agenda nacional para la modernización del Estado y de la sociedad guatemaltecas, orientada a superar las causas del enfrentamiento armado y a sentar las bases de un nuevo desarrollo. Plasman obligaciones políticas del Estado con carácter vinculante para el conjunto de la sociedad.

Los Acuerdos dotan a la nación "de objetivos para su reconstitución, trascienden el sentido común de lo legal para adquirir una dimensión de moral pública y una razón de futuro".⁵¹ Asimismo, conforman "guías y contenidos generales de lo necesario para crear un proyecto nacional".⁵²

Sectores gubernamentales guatemaltecos estiman que su importancia estriba en que "conformaron el pacto social y político más integral de nuestro pasado reciente y dieron como resultado la estructuración de una agenda nacional, orientada a la superación de la crisis social, política, económica, étnica y cultural que había constituido el factor principal del enfrentamiento armado"⁵³, es decir, entrañan la base de un proyecto de nación, no un mero armisticio.

En su sexto informe, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) establece que los Acuerdos "son la oportunidad histórica para que la sociedad guatemalteca trabaje conjuntamente en torno a una agenda nacional que contiene los instrumentos para superar los grandes desafíos que enfrenta. Una ejecución acelerada de los acuerdos permitirá mejorar significativamente la calidad de vida de la población, modernizar las instituciones estatales y fortalecer la gobernabilidad".⁵⁴

Coincidentemente, la investigadora estadounidense Susanne Jonas considera que tal como se firmaron, los Acuerdos de Paz "abrieron camino a la posibilidad de efectuar cambios importantes. Aunque no transformarían a Guatemala, si buscaban modernizar, racionalizar, desmilitarizar, democratizar, normalizar y sentar las bases de posibles transformaciones más profundas en el futuro".⁵⁵

Los acuerdos llamados sustantivos —es decir, los ajenos a la propia conclusión del conflicto, que son el objeto principal de análisis en el presente trabajo— "tienen un carácter fundacional destinado a reconstituir la sociedad y el Estado, a transformar en su esencia las relaciones sociales y de poder, a establecer nuevas instituciones, a fundamentar una cultura política diferente y en suma, a alcanzar el desarrollo".⁵⁶

A ello obedece que los 119 compromisos involucrados en el cumplimiento de los Acuerdos atañen a numerosas políticas públicas. Entrañan cambios institucionales, reformas económicas y

⁵¹ Edelberto Torres Rivas, "Democracia, estabilidad política, economía e institucionalidad de la paz" en Rubén Zamora, et. al., *A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, p. 149.

⁵² René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, p. 132.

⁵³ *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004*. Guatemala de la Asunción, Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, p. 2.

⁵⁴ *Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la verificación de los acuerdos de paz en Guatemala (1 de julio 2000 – 31 de marzo 2001)*, editado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), Guatemala, junio de 2001, p. 26.

⁵⁵ Susanne Jonas, *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2000, p. 266.

⁵⁶ Rubén Zamora, et. al., *op. cit.*, pp. 7-8.

sociales, actos administrativos y de leyes, así como transformaciones de la cultura política. La complejidad del proceso de cambio constituye una de las explicaciones de las dificultades para cumplirlos.

2.1. IMPULSOS Y RESISTENCIAS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

En términos formales, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz se dividió en tres fases. La primera comprendió un período de 90 días a partir del 15 de enero de 1997. La segunda abarcó desde el término de la primera fase hasta el final de ese año. La tercera fase calendarizó la ejecución de los acuerdos en el trienio 1998-2000 a través de un Cronograma. De este modo se tenía previsto concluir la fase de ejecución en el 2000 y a partir del siguiente año iniciar la fase de consolidación de la paz.

La observancia de los Acuerdos de Paz está destinada a modificar seis procesos fundamentales para el desarrollo futuro del país:

- Profundización de la democracia.
- Construcción de una nación pluricultural, multiétnica y multilingüe.
- Implantación de nuevos conceptos de seguridad y defensa nacionales.
- Reforma y modernización del Estado, particularmente en los sistemas fundamentales de los Poderes Ejecutivo y Judicial.
- Modificación de los patrones de inversión pública, con énfasis en la sustitución paulatina de los recursos externos por los nacionales y el desplazamiento de la inversión hacia el ámbito rural.
- Transformación de las políticas y prácticas fiscales.⁵⁷

Sin embargo, el proceso fue demorándose, en parte debido al persistente rechazo de las iniciativas del Ejecutivo por parte del Congreso de la República. La aprobación de las iniciativas era fundamental para dar sustento legal a los Acuerdos de Paz, sobre todo en cuanto al cambio del papel del ejército, la modernización del sistema judicial, la observancia de los derechos indígenas y las reformas constitucionales en el aspecto político.

Para forzar al Legislativo a aprobar las reformas constitucionales relacionadas con la agenda de la paz allegándose el apoyo popular, el presidente Álvaro Arzú organizó un *referéndum* que se celebró el 16 de mayo de 1999. En éste se votó la conveniencia de realizar 50 reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala (que consta de 280 artículos), con la finalidad de otorgar estatuto legal a los Acuerdos de Paz. El procedimiento fue excepcionalmente complejo y motivó la confusión del electorado. El referéndum se diseñó para responder "sí" o "no" a cuatro preguntas correspondientes a igual número de ejes temáticos de las reformas constitucionales:

- Nación, derechos sociales y asuntos indígenas.- La pregunta se centraba en reconocer o no la multiculturalidad, pluriétnicidad y multilingüismo de la nación guatemalteca, así como legalizar los derechos indígenas.

⁵⁷ Raquel Zelaya, "La institucionalidad de la paz", en Rubén Zamora, *et. al.*, *op. cit.*, p. 179.



- Organismo Ejecutivo.- Aprobar o no las funciones atribuidas al Presidente de la República en aspectos de seguridad interna, las nuevas funciones del ejército y el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.⁵⁸
- Organismo Legislativo.- Autorizar o no mayores mecanismos de control del Congreso sobre la Presidencia, especialmente en lo concerniente a los servicios de inteligencia.
- Organismo Judicial.- Las reformas apuntaban a favorecer su independencia, así como a establecer la carrera judicial y la elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. También se referían a las atribuciones de los tribunales civiles y militares en el sistema de administración de justicia.

De las 4'085,832 personas integradas en el padrón electoral sólo participó el 18.5%, lo que de suyo ilustra el desinterés de la sociedad en los Acuerdos de Paz. Por añadidura, el 55% se inclinó por no reformar la Constitución, en lo que algunos interpretan como la constatación de la resistencia al cambio en el país.⁵⁹ Medios de comunicación de la época revelaron que MINUGUA y las embajadas europeas promovieron el "sí", mientras partidos políticos de derecha y organizaciones sociales con poder económico promovieron el "no".

Al respecto, cabe mencionar la disputa entre el entonces candidato presidencial Alfonso Portillo y su compañero de fórmula Juan Francisco Reyes, ya que el primero se inclinó por reformar la Carta Magna y el segundo por no hacerlo.

Prevalece la percepción de que el gobernante Frente Republicano Guatemalteco (FRG) mantuvo una posición ambigua a lo largo de todo el proceso; si bien algunos de sus líderes anunciaron ser partidarios de las reformas constitucionales, presumiblemente para conservar el apoyo de las comunidades indígenas y mejorar su credibilidad ante la comunidad internacional, trascendió que líderes locales del FRG organizaban a sus seguidores a votar por el "no" o "a conciencia". En suma, "no existe razón alguna para creer que el FRG haya realmente cambiado su postura inicial de considerar los Acuerdos de Paz como simple declaración de buenas intenciones".⁶⁰

En todo caso, los resultados de la consulta dieron sustento a la interpretación de que los acuerdos respondían a intereses cupulares y eran ajenos para la sociedad. Sin embargo, también podría argumentarse que los resultados del *referéndum* son "poco representativos", aunque legales, a juzgar por el índice de abstención.

Por añadidura, el resultado de la consulta no justificaba el estancamiento en la ejecución de los Acuerdos, según la encuesta realizada un mes después en la que 83.9% respondió que el siguiente gobierno debería continuar con el proceso de paz y sólo el 6.4% respondió que no.⁶¹ Tampoco cabe esperar que los sectores indígenas organizados (principales beneficiarios de los acuerdos) se desmovilicen o acepten el excluyente *statu quo ante*.

⁵⁸ Creados en 1986 por el gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca con la finalidad de dar viabilidad a la participación comunitaria en la toma de decisiones en los ámbitos local, municipal, departamental, regional y nacional. El sistema de consejos es el principal mecanismo de participación de las bases para cumplir el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

⁵⁹ Susanne Jonas, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 385.

⁶¹ "Mayoría, a favor del proceso de paz", estudio de opinión publicado en *elPeriódico*, 19 de junio de 1999.

Estudios de opinión posteriores, como el publicado por la revista guatemalteca *Crónica*⁶², revelaron que las prioridades de la población eran la seguridad pública (54%) y el desempleo (22%). Este segundo factor es percibido como independiente del proceso de paz, pero en realidad forma parte sustantiva de su agenda por haber sido origen del conflicto.

Para la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el gran error de la gestión de Arzú fue que no difundió adecuadamente el contenido de los Acuerdos, pese a haber recibido recursos para ese fin por parte de la comunidad internacional. La ex guerrilla estima que además falló la fiscalización por parte de las organizaciones sociales y políticas, lo que dio como resultado que gran parte de la población desconozca dicho contenido.

Arnoldo Noriega, quien fuera miliciano del Ejército Guerrillero de los Pobres y miembro fundador de la Comisión de Acompañamiento⁶³, actualmente director general del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), consideró la coyuntura desfavorable para el cumplimiento de los Acuerdos, dada la ignorancia y desinterés de la sociedad. A su juicio era fundamental la difusión de los compromisos y la promulgación de las reformas constitucionales necesarias para su cumplimiento.

Hay quienes opinan que los Acuerdos no han logrado erigirse en guía de acciones para la sociedad y las autoridades, lo que se constata en la lentitud de su cumplimiento, incluso en el primer año después de la firma. Lo anterior se atribuye a que la negociación de la paz fue realizada por el gobierno (encarnado por lo que ha sido llamado "poderes fácticos": los empresarios agroexportadores y el ejército), la guerrilla (que nunca logró márgenes importantes de apoyo popular ni derrotar al ejército en el terreno militar) y la ONU como mediadora, pero también como representante de los intereses de la comunidad internacional. De lo anterior se desprende que no se pudo romper el esquema excluyente, ya que no tomaron parte de las negociaciones de paz sectores como los campesinos, indígenas, clase media e intelectuales.

A este respecto, siempre puede esgrimirse el condicionante psicológico colectivo derivado de la política del terror ejercida por el Estado, que desmotivó a la población de participar en cualquier actividad política y generó una dependencia estructural entre los sectores dominantes y los actores de la violencia.⁶⁴

Con una óptica similar, Poitevin y Sequén-Mónchez estiman que ha sido imposible cumplir los Acuerdos de Paz por "la ausencia de líderes, la debilidad de los actores existentes y porque la guerra acentuó la preferencia cultural por la violencia, minando en la persona su discernimiento ético".⁶⁵

Tales omisiones en el proceso de negociaciones intentaron subsanarse en la fase de ejecución de los Acuerdos. La participación de la sociedad civil se garantizó a través de las

⁶² "Seguridad y desempleo, principales preocupaciones de la sociedad", estudio de opinión publicado en la revista *Crónica*, número 494 de septiembre de 1997, p. 18.

⁶³ Instancia político-técnica establecida en el Acuerdo sobre Cronograma para "recalendarizar las metas y las acciones de acuerdo a las necesidades del cumplimiento del Cronograma y de la efectiva marcha del proceso de paz". Se encuentra integrada por dos representantes del gobierno, dos de la URNG, uno del Congreso, cuatro ciudadanos notables y el director de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) en calidad de observador. Fue diseñada para facilitar el cumplimiento de los Acuerdos mediante la construcción de consensos entre los diversos actores políticos.

⁶⁴ Héctor Rosada-Granados, *Guatemala 2000: análisis de una coyuntura*, Guatemala, ed. Centro de Estudios para la Democracia y el Desarrollo (CEPADE)-Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA), 2000, p. 49.

⁶⁵ René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *op. cit.*, p. 76.

comisiones paritarias, establecidas *ad hoc* para cada uno de los convenios pero sobre todo para el de derechos indígenas, con la misión de precisar y atender puntos específicos. Para su integración debieron converger representantes del gobierno, URNG, sociedad civil y comunidad internacional con capacidad de decisión.⁶⁶

Otros críticos de los Acuerdos fueron los sectores más conservadores, en particular del empresariado, que objetaron que la agenda gubernamental fuera definida por la URNG y tradicionalmente se han opuesto a que el Estado asuma un papel protagónico en la economía.

En este sentido, en 1996 empresarios agrícolas, académicos y ex militares de la derecha tradicional llamaron al Estado guatemalteco a revocar los acuerdos y a renunciar a cumplirlos. Más adelante, el empresariado insistió en su rechazo al reparto de tierras inherente al Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, así como al incremento de sus obligaciones tributarias.⁶⁷

También hay quienes opinan que las numerosas acciones realizadas en 1997 y 1998 para divulgar los Acuerdos de Paz fueron fútiles debido a que no fueron coordinadas, se basaron en documentos oficiales con redacción compleja y demasiado abstractos para una población mayormente iletrada y desconocedora del sistema político, además de que no se llevaron a cabo acciones de seguimiento.

Finalmente, es necesario mencionar que difícilmente las comunidades rurales pueden interesarse en los Acuerdos de Paz, ocupadas como están en su sobrevivencia. Además del desconocimiento de los acuerdos, lo anterior explicaría la falta de presión pública por parte de la población para obligar a su cumplimiento.⁶⁸

A pesar del desconocimiento de los acuerdos por parte de grandes sectores de la población y su exclusión de las negociaciones, resaltan las conclusiones de un estudio empírico según el cual "todos los actores sociales entrevistados se mostraron dispuestos a cooperar en la construcción de la paz y a fortalecer el proceso de democratización", así como a participar en diálogos con otros grupos sociales para contribuir a la configuración de una nueva sociedad multicultural.⁶⁹

Un factor fundamental que explica los retrasos en la ejecución es la insuficiencia de recursos financieros. Las ambiciosas metas económicas planteadas por los Acuerdos de Paz como la erradicación de la pobreza y la discriminación, no contemplan –ni siquiera esbozan– compromisos para hacerlos autofinanciables, algunos de los cuales podrían referirse a la política monetaria y a la de comercio exterior.

Los Acuerdos de Paz sólo plantean la meta de lograr un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 6% anual, pero no se especifican las vías para cumplir esa meta salvo en el aspecto fiscal. En este sentido, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria plantea la meta de recaudar el 12% del PIB para el año 2000 a través del aumento del Impuesto al Valor Agregado de 10 a 12%, la extensión del Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias, la

⁶⁶ Raquel Zelaya, "La institucionalidad de la paz", en Zamora, *et. al.*, *op. cit.*, p. 177.

⁶⁷ La problemática agraria es estructural y se remonta a la época colonial, pero se agudizó por las expropiaciones de tierras comunales en 1871 cuyos efectos se resienten hasta la actualidad. Las causas más frecuentes de conflictos agrarios son las delimitaciones poco claras, la falta de títulos de propiedad y las ocupaciones ilegales por parte de campesinos sin tierra. Ver Gudrun Molkenin, *Los difíciles senderos de la paz en Guatemala. Resultados de un estudio empírico con énfasis local*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001, pp. 106-107.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 58-59.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 17.

eliminación del crédito del IVA al Impuesto sobre la Renta y la suscripción de un Pacto fiscal, todo lo cual se logró hasta el año 2001.

En términos generales, la sociedad manifestó apoyo "moral" a los Acuerdos de Paz durante todo el proceso de consulta y negociación. Sin embargo, el apoyo evidenció ser meramente retórico cuando fue necesario movilizar recursos económicos para la implementación de los compromisos. En este sentido, "para avanzar en áreas sensibles se requería crear condiciones y alianzas políticas adicionales a las que se habían formado durante el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz".⁷⁰

De este modo, el financiamiento fundamental todavía recae en la comunidad internacional. El flujo acumulado de recursos externos que llegaron a Guatemala entre 1996 y el 2001 asciende a 1,500 millones de dólares, de acuerdo con cifras de la Secretaría General de Planificación de la Presidencia de la República.⁷¹

Finalmente, otros obstáculos para avanzar en el proceso de paz son:

- Insuficiencia del debate público sobre los problemas de la guerra, lo que dificulta el luto colectivo, la rehabilitación de las víctimas, el resarcimiento y la reconciliación social.
- Falta de una visión colectiva e intercultural sobre el futuro desenvolvimiento de la sociedad.
- Persistencia de patrones tradicionales de comportamiento social: polarización entre privilegiados y desposeídos, aguda centralización de la toma de decisiones políticas y administrativas, clientelismo y autoritarismo, discriminación racial y falta de visión de las actividades económicas del Estado y los empresarios, para orientarlas hacia la solución del problema de la pobreza extrema.⁷²

Sin embargo, cabría considerar también otras posibilidades:

- Que los Acuerdos beneficiaran a un sector de la población difuso y debilitado por la acción contrainsurgente del Estado y conllevaran altos costos para un grupo pequeño aunque poderoso que tuvo la capacidad de interferir en su ejecución y cumplimiento.
- Que la esfera y profundidad de los Acuerdos no correspondió al balance de fuerzas sociales y políticas o a la capacidad real de los actores sociales definidos a favor del cambio social.
- Que en el diseño de los Acuerdos haya predominado la ingenuidad típicamente latina, según la cual adquiere poder transformador todo aquello que se firma, sea un tratado, una ley o un acuerdo de paz.⁷³

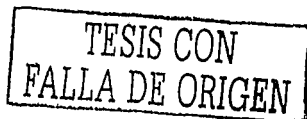
Aparentemente el júbilo originado por la firma de la paz se tradujo en un impulso de corto aliento para su ejecución. Sin embargo, la conjunción de la presión internacional sostenida y el esfuerzo de ciertos actores nacionales verdaderamente comprometidos con el proceso han hecho posibles algunos logros muy meritorios, sobre todo si se toma en cuenta la magnitud de las

⁷⁰ Juan Alberto Fuentes Knight, "La dimensión económica de los Acuerdos de Paz", en Rubén Zamora, *et. al. A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*, p. 170.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 160-163 y 170-171.

⁷² Gudrun Molkenin, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁷³ Cfr. Luis Pásara, *op. cit.*, pp. 108-109.



expectativas generadas por la firma de la paz. Entre ellos cabe destacar la apertura en el clima de discusión, la incorporación de nuevos actores y el nivel de producción artística e intelectual.⁷⁴

2.2. CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS AL TÉRMINO DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ÁLVARO ARZÚ

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) concluyó que al término del mandato presidencial de Álvaro Arzú, solamente se había cumplido el 36.8% de los compromisos y no en todos los casos de manera satisfactoria o completa.⁷⁵ La entonces titular de la Secretaría de la Paz, Raquel Zelaya, aseguraba que además 23% de los compromisos se encontraban "en camino de cumplimiento efectivo", 15% habían sido atendidos en forma inicial o parcial y 25% habían sido totalmente desatendidos.⁷⁶

Entre los factores que contribuyen a explicar la tibieza del gobierno de Arzú para cumplir los Acuerdos de Paz se encuentran algunos contextuales y otros propios de la dinámica gubernamental. Entre los contextuales cabe mencionar la agudización de problemas de urgente solución, como la delincuencia y la crisis socioeconómica. Sin embargo, también influyó que algunos grupos del sector privado, base natural de apoyo de Arzú, tenían una agenda distinta (e incluso contrapuesta) a la de la paz.

En cuanto a la dinámica gubernamental, es necesario mencionar las divisiones al interior del gobierno de Arzú y del gobernante Partido de Avanzada Nacional (PAN). En la rama Ejecutiva, la llamada "institucionalidad de la paz" tenía contrapesos en el gabinete por parte de ministros con prioridades que le eran contrarias. En el Congreso, el panismo estaba dividido y cualquier iniciativa del presidente debía ser consensuada primero en el seno de la fracción oficialista. Finalmente, no hay que soslayar lo que algunos consideran el estilo "arrogante y excluyente" de Arzú.

De este modo, "el gobierno fue convirtiéndose cada vez más en rehén de los opositores a la paz, incluidos los de su propio partido. El gobierno también manifestó una gran debilidad, timidez, falta de visión y/o preocupación prematura por las elecciones de 1999, al no oponerse a las presiones confiando más en las fuerzas sociales que se hallaban totalmente comprometidas con los Acuerdos de Paz. De hecho, en lugar de movilizar el apoyo de esas fuerzas, el gobierno hizo que se sintieran excluidas".⁷⁷

En la última fase del gobierno de Arzú prevalecía un sentimiento de frustración por la percepción de que se habían cumplido los compromisos de corto plazo, pero no se percibía disposición para asumir los compromisos de largo aliento. La polarización social también se expresaba en este tema, ya que un sector defendía el cumplimiento estricto de lo acordado y otro proponía aprovechar la coyuntura para emprender reformas más profundas.

También en el ejército predominaban sentimientos encontrados frente a la decisión de las autoridades civiles de reformarlo para eliminar su componente contrainsurgente. De este modo había una corriente que apoyaba el proceso de paz y otra que percibía que el instituto armado estaba pagando un costo político muy alto. Por añadidura, los militares no se resignaban a "subordinarse a una nueva estructura política" de carácter civil que consideraban corrupta e

⁷⁴ *Ibidem*, p. 122.

⁷⁵ *Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004*, Guatemala de la Asunción, Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, mayo del 2000, p. 3.

⁷⁶ Raquel Zelaya, *op. cit.*, p. 180.

⁷⁷ Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 278.

ineficiente y que además, no les rendía el reconocimiento debido. Finalmente, los militares resentían que la sociedad no reconociera su voluntad para negociar la paz.

En suma, el ambiente del final del régimen de Arzú es considerado "tremendamente complejo, casi similar al momento previo al Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982; parecía ser que el único factor de contención existente estaba dado por la relativa proximidad del evento electoral de 1999; en todo caso, era obvio que se estaba experimentando un sensible retroceso en el proceso de relaciones cívico-militares iniciado desde 1986, que podría orientarse hacia un divorcio entre la sociedad y el ejército, similar al que experimentó el país durante más de cuarenta años".⁷⁸

2.3. CONTENIDO E IMPLICACIONES DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Como se señaló en la introducción, el objetivo de este estudio es diagnosticar el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sobre todo de los "fundacionales", es decir, aquellos orientados a modificar la estructura del Estado y de la sociedad guatemaltecas.

Sin embargo, para efectos de ofrecer un panorama global de los Acuerdos de Paz, se incluye al final un breve análisis de los acuerdos "operativos", es decir, el relacionado con el cese de las hostilidades y el referido a los plazos de cumplimiento.

2.3.1. ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

Firmado el 29 de marzo de 1994 en la Ciudad de México, este convenio fue crucial porque fue diseñado para entrar en vigor inmediatamente, mientras el país todavía estaba en guerra, a diferencia de los demás que se implementarían luego de la firma del acuerdo de paz definitivo.

Debido a lo anterior es que resultan especialmente importantes sus disposiciones en materia de conducción de la guerra: eliminar el sufrimiento de la población civil y cumplir las normas internacionales en relación con los prisioneros capturados en combate.

También incluyó disposiciones de importancia para la fase postconflicto, en particular el resarcimiento a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y el fin de la impunidad, al llevar ante la justicia a quienes hubiesen incurrido en violaciones a los derechos humanos. El acuerdo enfatiza que la causa de las atrocidades no era la guerra misma, sino la impunidad.

A ello obedece que además de ratificar el compromiso del gobierno de respetar los derechos humanos, este acuerdo compromete a las partes a reforzar las acciones de los organismos gubernamentales (Ministerio Público, sistema judicial y Procuraduría de los Derechos Humanos) y no gubernamentales en la promoción y defensa de las garantías individuales.

A través del acuerdo se tipificaron como delitos la tortura y las desapariciones, al tiempo que se abolió la figura del comisionado militar y se eliminó el fuero militar. También se incluyeron compromisos relativos a la eliminación de las unidades de seguridad ilegales o secretas, así como a la depuración y profesionalización de las fuerzas de seguridad existentes. En este sentido, al garantizar la libertad de asociación, movimiento y organización, el acuerdo lleva implícita la verificación de la naturaleza de las Patrullas de Autodefensa Civil y, en su caso, a eliminarlas.

Una de las partes más importantes del acuerdo se refiere a la invitación a la ONU para establecer una misión de verificación en Guatemala que garantizara el respeto a los derechos civiles

⁷⁸ Héctor Rosada-Granados, *op. cit.*, p. 72.

y políticos básicos, así como a la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad (desplazados, refugiados y retornados).

Este acuerdo incluye una gran diversidad de demandas económicas, sociales, judiciales y de reparación moral que sólo es posible realizar en el largo plazo, aún si se cuenta con los recursos suficientes (lo que es remoto). Sus programas y planes deben tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH).

El Acuerdo global sobre derechos humanos fue diseñado para contribuir a la reconciliación nacional y para restituir la confianza social en el Estado, luego de las atrocidades cometidas tras casi cuatro décadas de conflicto armado. Asimismo, el Acuerdo ilustra el compromiso de la comunidad internacional en el propósito de construir las condiciones mínimas de confianza que hicieran posible emprender las negociaciones de paz, que en efecto se desarrollaron posteriormente.

Si bien el convenio no podía corregir la situación de violaciones a los derechos humanos, sí cumplió un papel disuasivo al recordar a los actores del conflicto que la comunidad nacional observaba la situación con atención. Asimismo, la instalación de la MINUGUA ofrecía un lugar neutral para que los guatemaltecos llevaran sus testimonios, lo cual contribuyó a superar la situación de miedo predominante en esa coyuntura. En tercer lugar, el acuerdo incentivó la orientación de más recursos hacia el fortalecimiento de las instituciones nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos.

No obstante que puede observarse cierta inclinación del acuerdo a restringir las acciones del ejército y de las fuerzas de seguridad, también prohíbe los actos impropios de la guerrilla, como los secuestros y el cobro del "impuesto de guerra" en las comunidades rurales.

Una vez concluido el conflicto armado, el valor del Acuerdo global sobre derechos humanos radica en contribuir a la reconciliación nacional a través de la ejecución de diversos programas de compensación y apoyo a las víctimas de la guerra. De ahí la importancia de aplicar el Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos durante el Enfrentamiento Armado, que incluye proyectos de carácter civil, socioeconómico y moral.⁷⁹

2.3.2. ACUERDO PARA EL REASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN DESARRAIGADA POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO

Firmado en Oslo en junio de 1994, este acuerdo estableció los principios básicos para un programa de reasentamiento de gran alcance que diera garantías tanto a los desplazados internos como a los retornados de México, de modo que quedaran garantizados sus derechos y se apoyara su reintegración productiva a la economía guatemalteca.

⁷⁹ *Suplemento al cuarto informe sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1998-31 de octubre 1999). Observaciones y recomendaciones relativas a la agenda de paz pendiente. Síntesis del estado de cumplimiento de los compromisos calendariados en el Acuerdo sobre cronograma, Guatemala, editado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), noviembre de 1999, pp. 5-6.*

En aras de cumplir dichos propósitos, el Acuerdo está diseñado para ejecutarse en diversas fases:

- Creación de una comisión técnica que identifique proyectos de beneficio social para los desarraigados.
- Constitución de una comisión representativa de los repatriados-retornados para que participen en la toma de decisiones concernientes a su comunidad de retorno.
- Compromiso del gobierno de realizar obras de infraestructura para hacer atractivas las zonas de reasentamiento.

El Acuerdo para el reasentamiento se vincula con el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria por involucrar la devolución de las tierras abandonadas por los refugiados, así como identificar predios que pudieran ser adquiridos por el Estado para ser repartidos. También involucra un enfoque de género que compromete al gobierno a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres.

Asimismo, el convenio tomó en cuenta aquel firmado en octubre de 1992 por el gobierno y los refugiados guatemaltecos establecidos en México, que permitió el retorno colectivo y organizado de los expatriados por causa del enfrentamiento armado y cuyo carácter especial radica en haber sido firmado antes del Acuerdo para la paz firme y duradera (1996) e incluso antes de los acuerdos parciales.

Políticamente el Acuerdo para el reasentamiento tiene el valor de dar el reconocimiento gubernamental a las Comunidades de Población en Resistencia como sectores de la población civil no combatiente y no como apéndices de la URNG, como eran consideradas hasta entonces. También reconoce los derechos de los "refugiados dispersos" en México, es decir, quienes vivían fuera de los campamentos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Diversos factores hicieron que el Acuerdo para el reasentamiento fuera considerado uno de los más débiles. Entre ellos cabe destacar su entrada en vigor mucho después de su firma y que no contempla soluciones al problema de la concentración de la propiedad de la tierra, ya que dicho asunto fue atendido por el posterior Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

Varios obstáculos impidieron repartir las tierras para la integración productiva de los ex refugiados, entre ellos la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de programas de desarrollo regional, la inseguridad jurídica de la propiedad agrícola, las pugnas generadas por el desconocimiento de reclamos históricos, la especulación con los precios de las tierras de labranza, las diferentes modalidades de crédito y el elevado monto de las deudas adquiridas. A ello se aunaron la pobreza del suelo en las fincas repartidas y las limitadas inversiones para su desarrollo productivo.

Otro aspecto que limitó el cumplimiento del acuerdo fue la lentitud para proporcionar documentación de identidad a todos aquellos que debieron huir por causa de la guerra, lo cual es responsabilidad del Ministerio de Gobernación.⁸⁰

⁸⁰ *Ibidem*, p. 7.

El 30 de junio de 1999 se dio por finalizado el proceso de retorno organizado de los refugiados en México. De un total de 45 mil, cerca de 43 mil se repatriaron durante los últimos 15 años y los 2 mil que aún residen en México optaron por integrarse al país.

Sin embargo, en el transcurso del año 2001, grupos significativos de retornados que vivieron en México manifestaron su deseo de regresar a este último, donde consideran que se les ofrecen mejores condiciones de vida y más oportunidades de empleo y acceso a la tierra.

2.3.3. ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Firmado en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995, este acuerdo plasmó la finalidad de construir una nación más participativa y menos excluyente, con base en la necesidad de erradicar la discriminación y de respetar los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas.

El acuerdo busca abrir un espacio para la redefinición de los elementos fundamentales del Estado, mediante un amplio proceso de diálogo y negociación, con el propósito de contribuir al reconocimiento del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la sociedad guatemalteca.

En primer lugar, el convenio involucra disposiciones específicas para superar la discriminación, explotación e injusticia contra los pueblos indígenas. Establece la obligación de proteger sus derechos a través del sistema educativo y los medios de comunicación, así como mediante la ayuda legal a los pobres.

En segundo término, reclama la ratificación del convenio internacional de 1989 para la eliminación de todas las formas de discriminación racial y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales.

En tercer lugar, supone proteger los derechos culturales y las instituciones de las comunidades indígenas, es decir, idiomas, nombres, centros ceremoniales y lugares sagrados, espiritualidad y traje autóctono. Por ello involucra reformas constitucionales que favorezcan la educación multilingüe y pluricultural.

La reforma del Código Municipal es su cuarto elemento, cuya finalidad es garantizar el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de organización de las comunidades indígenas basadas en el derecho consuetudinario. Con base en ello les concede el derecho de decidir sus prioridades de desarrollo en materia de educación, salud, cultura e infraestructura.

En quinto lugar, el acuerdo supone promover las reformas legales que institucionalizaran la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, así como asegurar su libre participación en la toma de decisiones en todos los ámbitos.

Por lo que concierne al derecho a la tierra, el texto reconoce la propiedad comunal, colectiva e individual. Las comunidades debían tener derecho al título de propiedad y a la administración de las tierras según la costumbre local y en beneficio de las propias comunidades.

Se incluye el acceso, utilización y administración de los recursos naturales, así como la restitución de tierras comunales, compensación por tierras ocupadas por otros y la adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas. Finalmente, involucra eliminar la discriminación de las mujeres para el acceso a la propiedad de la tierra.

Las Comisiones Paritarias contempladas en el acuerdo estarían constituidas por igual número de representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas. Su objetivo es guiar la

implementación de las reformas educativas, las relativas a los organismos del Estado y las vinculadas con la tenencia de la tierra.

En la práctica, los esfuerzos inmediatos para la implementación del acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se centraron en la traducción y divulgación de los acuerdos de paz y de las disposiciones contra la discriminación.

En suma, la importancia política del acuerdo es que constituía un punto de partida para la ampliación de los derechos indígenas en el futuro, al tiempo que prometía una transformación profunda de un Estado ladino que discriminaba a la mayoritaria población indígena. De este modo, el acuerdo está diseñado para construir una sociedad más participativa y menos excluyente.

Entre los aspectos pendientes de cumplimiento se encuentran las formas de participación y representación de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado, la regularización del uso de las lenguas y trajes indígenas, la identificación y preservación de los lugares sagrados de las etnias, la defensa de los derechos de las mujeres indígenas (víctimas de la doble discriminación racial y de género) y la distribución de tierras.⁸¹

2.3.4. ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

Firmado el 6 de mayo de 1996 en la Ciudad de México, su finalidad es atender algunas de las causas estructurales del conflicto armado mediante la modernización del Estado y la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra. El acuerdo plantea un modelo de desarrollo más justo y humano, con una fuerte orientación social y el objetivo general de cerrar la brecha entre ricos y pobres.

Los signatarios (gobierno y guerrilla) asumieron los compromisos de dar más atención a los pobres mediante el aumento del gasto social y el impulso de una estrategia de desarrollo rural con mejor acceso a la tierra para los trabajadores del campo, lo que incluye la creación de un sistema de registro y catastro multiusuario y descentralizado, modernizar la administración pública, adecuar la política fiscal para asegurar los recursos tributarios suficientes para el desempeño adecuado de las funciones del Estado, así como fomentar la participación social y económica de la mujer.

El acuerdo se encuentra definido a partir de cinco secciones: democratización y democracia participativa, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, modernización de la administración pública y de la política fiscal, y disposiciones finales.

Sus compromisos se pueden subclasificar en tres rubros: administración fiscal y desarrollo rural; políticas relacionadas con el bienestar social como vivienda, educación y salud; y por último, reformas al Código del Trabajo y políticas de concertación social. La creación de Consejos de Desarrollo urbano y rural contemplada en el acuerdo supone el aliento a la participación amplia de la sociedad en la definición de las metas.

En materia de desarrollo rural, supone la creación de un Fondo de Tierras que otorga al gobierno la prerrogativa de comprar predios para venderlos a precios bajos a campesinos sin ella, al tiempo que permite al Estado proteger las tierras comunales y municipales al limitar la capacidad para enajenarlas.

Lejos de contemplar una reforma agraria plena, la cual era políticamente inaceptable para la cúpula empresarial que para ese momento ya se había incorporado a las negociaciones de paz. el

⁸¹ *Ibid.*, p. 10.



acuerdo pretende la modernización agraria a través de la redistribución de la tierra regulada por el mercado, con el compromiso de promover el acceso de los campesinos a la propiedad y el uso sostenible de los recursos agrícolas.

Se le considera uno de los acuerdos más controvertidos, debido a la percepción generalizada de que no era otra cosa sino un programa económico neoliberal, además de que no establecía los mecanismos para cumplir sus objetivos.

Aunque no resuelve las fuertes desigualdades estructurales que dieron origen a la guerra, sí estipula un espacio para el debate por parte de los sectores sociales, al tiempo que ofreció la oportunidad de empezar a debatir el problema de la pobreza.

Lo más importante es que el acuerdo estableció como meta una recaudación fiscal de 12% del Producto Interno Bruto (PIB). Ello constituyó un hito en la historia de Guatemala, cuyo sector empresarial es proverbialmente renuente a pagar impuestos. Es necesario subrayar que durante la gestión del presidente Arzú se logró incrementar la recaudación a 9% del PIB, por lo que el compromiso fue recalendrarizado para el año 2000.

Sin embargo, durante la gestión de Arzú también se avanzó con la instalación de la comisión preparatoria del Pacto Fiscal, el 19 de marzo de 1999. La instancia fue la responsable de elaborar la agenda temática de trabajo y de reunirse con representantes de diversos sectores. También inició los estudios técnicos acerca de la progresividad del sistema tributario y la regulación de exenciones, que también son compromisos de los Acuerdos de Paz.

El objetivo final del Pacto Fiscal era consensuar una política impositiva que diera certeza y claridad a los agentes económicos, internos y externos, así como permitir al Estado recaudar lo necesario para continuar, concluir y hacer irreversible el proceso de paz.⁸²

2.3.5. ACUERDO SOBRE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

En términos simbólicos, la firma de este acuerdo en la Ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996, dio un sentido de irreversibilidad e irrevocabilidad a todo el proceso de paz. También se interpretó como el fin efectivo de la guerra, por lo que se le considera el eje de todo el proceso de paz.

Su objetivo implícito es romper con décadas de dominio militar sobre el Estado y la sociedad de Guatemala. El acuerdo plasma el deseo de romper con el pasado a través del desmantelamiento del aparato contrainsurgente, para establecer un Estado de Derecho. Su importancia es central ya que supone limitar las funciones del ejército, antes todopoderoso, a la defensa de las fronteras nacionales y la integridad territorial del país.

El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil incluye compromisos específicos para reforzar los mecanismos de aplicación de la ley mediante el robustecimiento del Poder Judicial, al tiempo que pretende eliminar la participación del ejército en el ámbito de la seguridad pública.

⁸² *Suplemento al cuarto informe sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1998-31 de octubre 1999). Observaciones y recomendaciones relativas a la agenda de paz pendiente. Síntesis del estado de cumplimiento de los compromisos calendarizados en el Acuerdo sobre cronograma, pp. 8-9.*

A ello obedece el ordenamiento de crear la Policía Nacional Civil, en sustitución de la Policía Militar Ambulante y otras estructuras militares, a las que se atribuyeron funciones de control ciudadano; y de constituir la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, dependencia de carácter civil destinada a proteger al Presidente y al Vicepresidente de la República, así como a sus familias, en sustitución del Estado Mayor Presidencial (organismo militar al que se atribuyeron varios secuestros y desapariciones durante el conflicto armado).

Asimismo, el Acuerdo apunta hacia la reestructuración de los organismos gubernamentales de información e inteligencia, y establece el impulso a la rearticulación de la ley de orden público para asegurar el control civil de la seguridad interior y la protección del ejercicio de los derechos y las libertades de las personas. En este sentido, elimina al Estado Mayor Presidencial, a las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y a la Policía Militar Ambulante (PMA) que durante décadas habían controlado a la población rural de Guatemala.

Involucra compromisos concretos en cuanto a la reducción del tamaño del ejército, la posibilidad de que el Ministerio de Defensa sea encabezado por un civil y la primacía del presidente como comandante en jefe de las fuerzas armadas sobre el ministro de Defensa –sea éste civil o militar–, así como la reorientación de la doctrina militar tomando en cuenta los compromisos en materia de derechos humanos y el espíritu global de los acuerdos pacificadores.

También resultan fundamentales los compromisos relativos a la limitación de la competencia de los tribunales militares a las violaciones del Código Militar y no de delitos comunes. El reclutamiento en el ejército sería de ahora en adelante voluntario, universal y no discriminatorio, al tiempo que se otorgaría al ciudadano la prerrogativa de prestar su servicio militar en labores comunitarias de su preferencia.

Finalmente, el acuerdo implicaba reformas al sistema judicial para eliminar la impunidad de que gozaban los militares, al igual que la reorientación del entrenamiento para desvanecer el cariz contrainsurgente, y el establecimiento de programas de reincorporación a la vida productiva para los efectivos del ejército desmovilizados como producto de la entrada en vigor del acuerdo.

Un análisis del IPES, instituto de investigación ligado a la URNG, sostuvo que a mediados de 1999 el ejército sólo había cumplido tres de los doce compromisos específicos del Acuerdo. Entre los no cumplidos estaban la redefinición de las funciones del ejército y de la doctrina militar.⁸³

2.3.6. ACUERDO SOBRE BASES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA (URNG) A LA LEGALIDAD

Firmado en Madrid el 12 de diciembre de 1996, el acuerdo establecía las condiciones para que la ex guerrilla se incorporara a la vida civil, lo que entrañaba el tema de la amnistía que debía aplicarse a los insurgentes que se habían levantado en armas contra el Estado.

El acuerdo incorporó planes detallados para la desmovilización y posterior inserción de los ex guerrilleros a la vida legal, política, social, económica y cultural de la nación. Uno de sus componentes era la propuesta de Ley de Reconciliación Nacional que debía ser aprobada por el Congreso, cuyo objetivo era impedir cualquier tipo de revancha, dar a conocer la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos y resarcir a las víctimas de dichos delitos.⁸⁴

⁸³ Cfr. Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 440.

⁸⁴ Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 175 y siguientes.

La Ley de Reconciliación Nacional fue aprobada por el Congreso el 18 de diciembre de 1996. El ordenamiento suponía penas para los delitos de genocidio, tortura y desapariciones forzadas, así como aquellos que involucraran el uso indebido de la fuerza contra personas bajo custodia de las fuerzas armadas. Sin embargo, ofrecía impunidad para las ejecuciones extrajudiciales que no entraran a las categorías anteriores.

En este sentido, el acuerdo contiene disposiciones más limitadas para amnistiar a los oficiales del ejército. La amnistía parcial comprendería delitos de guerra, pero no genocidio, tortura, desapariciones forzadas ni asesinatos extrajudiciales.

Esencialmente el texto involucraba a los tribunales para que resolvieran caso por caso, lo cual entraña el inconveniente de la parcialidad, debido a la debilidad del sistema judicial, que operaba en un contexto de impunidad y de amenazas procedentes de los militares. Considerados conjuntamente, el Acuerdo para la incorporación de la URNG a la legalidad y la Ley de Reconciliación Nacional conforman el marco legal de la amnistía.

En cuanto a la inserción de la ex guerrilla en la vida política, el proceso se completó mediante la conversión de la URNG en partido político en noviembre de 1998. Las principales dificultades para la reinserción de los ex combatientes a la vida productiva se derivan de la ausencia de recursos para financiar programas de empleo y de apoyo a los discapacitados de guerra.⁸⁵

2.3.7. ACUERDO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS HECHOS DE VIOLENCIA QUE HAN CAUSADO SUFRIMIENTO A LA POBLACIÓN GUATEMALTECA (CEH)

Suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994, el acuerdo supuso la conformación de una comisión que investigara los hechos de violencia y las violaciones a los derechos humanos. Debía estar integrada por tres miembros: un moderador de la ONU y dos ciudadanos guatemaltecos "notables". Sus trabajos durarían seis meses, con la posibilidad de prorrogarlos seis meses más.

Al término de dicho periodo debía presentar un informe de sus investigaciones relativas a todo el conflicto armado (desde 1960), que contuviera recomendaciones orientadas a fomentar la reconciliación nacional y la generación de una cultura de tolerancia. El informe y las recomendaciones no debían individualizar responsabilidades específicas ni tener objetivos o consecuencias de naturaleza judicial.

El mandato de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) abarcó la investigación de las políticas y estructuras guatemaltecas de represión, al igual que casos específicos y masacres. Los problemas iniciales de financiamiento no impidieron que la CEH se constituyera bajo la dirección del experto alemán Christian Tomuschat y empezara a funcionar el 31 de julio de 1997.⁸⁶

Los principales obstáculos a su labor se encontraron en el ejército, que le negó acceso a su documentación e incluso mintió al aducir que habían sido destruidos los archivos correspondientes al periodo 1979-1982.

⁸⁵ *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1998-31 de octubre 1999)*, Guatemala, editado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), noviembre de 1999, p. 26.

⁸⁶ También incorporó a los guatemaltecos Alfredo Baisell Tojo y Otilia Lux de Cotí, esta última integrante del gabinete de Portillo, primero como ministra de Cultura y luego de Comunicaciones, Transporte y Vivienda.

El 25 de febrero de 1999 se hizo público el informe de la CEH titulado *Guatemala: memoria del silencio*, lo cual constituye, en sí mismo, el cumplimiento del Acuerdo de Paz respectivo. Dicho informe mereció el respaldo de la sociedad civil organizada, de la ex guerrilla y del Congreso de la República. No así del presidente Arzú, quien si bien valoró el trabajo realizado por la CEH también manifestó desacuerdo con la recomendación de crear una comisión de depuración de la fuerza armada y una fundación para el seguimiento de las recomendaciones de la CEH, por considerar que se incurriría en duplicidad de funciones con otras instituciones responsables de garantizar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

En sus conclusiones, el informe de la CEH señaló que el 93% de las violaciones a los derechos humanos correspondían a agentes del Estado, incluidos ejército, fuerzas de seguridad, Patrullas de Autodefensa Civil, Comisionados Militares y escuadrones de la muerte. El informe atribuye el 3% de las atrocidades a la URNG y el 4% restante a "otros grupos armados sin identificar, elementos civiles y otros funcionarios públicos".

La Comisión también concluyó que en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas en el período 1981-1983, agentes del Estado cometieron actos de genocidio ("exterminación indiscriminada de grupos indígenas como tales", según el Derecho internacional) en contra de grupos del pueblo maya, etnia que aportó el 83% de las víctimas del enfrentamiento armado. Esto adquiere particular relevancia porque el genocidio está excluido de la Ley de Amnistía y por tanto, los responsables pueden ser sometidos a juicio.

La CEH concluyó que 200 mil personas habían sido asesinadas o desaparecidas, que fuerzas del Estado habían cometido 626 masacres y que la URNG había perpetrado 32.

El informe contiene 84 recomendaciones específicas, la mayoría dirigidas al gobierno, cuyos objetivos son fundamentalmente: buscar el perdón, preservar la memoria de las víctimas, así como compensarlas económicamente y en su dignidad. También propone fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos, de respeto a los métodos indígenas de resolución de conflictos, depurar al ejército de los autores de atrocidades, investigar y juzgar a los responsables de crímenes de genocidio, tortura y desapariciones forzadas, así como fortalecer el proceso democrático.⁶⁷

Las características de la CEH originaron frustración ya que su función era esclarecer los crímenes del pasado contra los derechos humanos, pero sin consignar nombres de responsables ni tener facultad alguna para enjuiciarlos. Tales limitaciones paralizaron las conversaciones de paz y originaron niveles significativos de tensión a mediados de 1994.

Hay quienes consideran que la taxitud de sus disposiciones aumentó las presiones para que se formara la MINUGUA, cuyos informes han sido determinantes para fijar la ayuda financiera internacional de postguerra para Guatemala.

2.3.8. ACUERDO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN ELECTORAL

El convenio contempla cambios a más de doce artículos de la Constitución, así como la creación de cinco nuevas disposiciones. Las modificaciones atienden los derechos culturales indígenas para completar la definición de la nación guatemalteca como multiétnica, pluricultural y multilingüe. Otras reformas se refieren al sistema judicial, a la Policía Nacional Civil y a las funciones del ejército.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 8-10.



Sobre elecciones y partidos políticos, incluye una solicitud al Tribunal Supremo Electoral para que forme una comisión *ad hoc* que diseñe las reformas correspondientes con la finalidad de “consolidar una democracia pluralista y representativa en Guatemala”. Específicamente se trata de garantizar la transparencia de futuras elecciones, desalentar el abstencionismo, reformar el financiamiento de las campañas y la documentación de los votantes.

Durante la gestión del presidente Arzú no prosperó el proyecto de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos presentado por el Tribunal Supremo Electoral sobre la base del consenso obtenido en la Comisión de Reforma Electoral, debido sobre todo al resultado negativo de la consulta popular celebrada el 16 de mayo de 1999. Se pronunciaron a favor de la reforma los municipios de mayoría indígena, mientras que predominó la opinión contraria en aquellas demarcaciones fundamentalmente urbanas y mestizas.

Luego de las elecciones generales de noviembre de 1999, los principales partidos políticos y el Tribunal Supremo Electoral coincidieron en la necesidad de retomar la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos para permitir una mayor democratización.⁸⁸

2.3.9. ACUERDO SOBRE EL DEFINITIVO CESE AL FUEGO

Firmado el 4 de diciembre de 1996 en Oslo, Noruega, fue el único acuerdo estrictamente operativo que establecía condiciones específicas para la formalización del cese al fuego definitivo que, no obstante, había iniciado *de facto* desde marzo de 1996.

El acuerdo establece el cese definitivo de todas las actividades insurgentes y contrainsurgentes a partir de una fecha específica (90 días después de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera) y fijó un plazo de 60 días para la total desmovilización de la URNG, una vez instalada la Comisión de Verificación de la ONU.

Por lo concerniente al ejército, el acuerdo disponía la separación de fuerzas o redespiegue de sus unidades, con el retiro de las áreas circundantes de los campamentos en los que se concentraban las fuerzas de la guerrilla. También involucró medidas concretas para la desmovilización y desarme, entrega de información sobre las armas y los propios pertrechos.

Por la situación de debilidad en la que la URNG acudió a negociar este acuerdo y los posteriores –debido al caso *Mincho*, como se conoce el secuestro de la señora Novella, integrante de la élite empresarial y amiga personal del presidente Arzú, por parte de un comando guerrillero presumiblemente de ORPA-, la desmovilización de la guerrilla no se supeditaba a acciones equivalentes por parte del ejército ni al cumplimiento de otros acuerdos por parte del gobierno.

2.3.10. ACUERDO SOBRE CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN, CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Firmado en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996, este Acuerdo también operativo establecía los plazos para la ejecución y constatación de los compromisos contenidos en todos los acuerdos previos.

El Acuerdo sobre cronograma estableció una Comisión de Acompañamiento, compuesta por igual número de representantes del gobierno y de la URNG, además de cuatro ciudadanos notables, un representante del Congreso y el director de MINUGUA en calidad de observador. Su objetivo era

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 23-24.

impulsar los acuerdos en marcha –como el de derechos humanos- o de aquellos cuya implementación dependía del Congreso, de las Comisiones Paritarias o de otras fuerzas políticas. El Cronograma se dividía en tres fases:

- 90 días a partir del 15 de enero de 1997.- Plazo para la desmovilización de la URNG, el envío de propuestas de reformas constitucionales al Congreso, la creación de la Policía Nacional Civil y el establecimiento de demás comisiones y arreglos institucionales necesarios para la implementación de los acuerdos;
- 15 de abril a 31 de diciembre de 1997.- Plazo para el diseño y ejecución de nuevos programas de acción e inversión sociales y productivas; modernización y descentralización del Estado; reforma de la administración pública; estrategia global de desarrollo rural; política fiscal y reestructuración de la política de seguridad interna y de defensa nacional; y
- 1998-2000.- Desarrolla las acciones correspondientes a los resultados de las comisiones paritarias y las demás comisiones previstas por los acuerdos. Promueve, en particular, la agenda legislativa derivada de los acuerdos de paz en cuatro áreas: la reforma del Código Penal y el marco legal de la modernización de la administración de justicia; la temática de la tenencia y uso de la tierra; la adaptación de la legislación y de la institucionalidad al carácter multiétnico, multicultural y multilingüe de Guatemala; y las reformas al régimen electoral guatemalteco.

2.4. IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS DE PAZ

El Acuerdo de paz firme y duradera tiene el valor intrínseco de haber puesto fin a 36 años de conflicto armado que de acuerdo con el Proyecto de Naciones Unidas para las Sociedades Desgarradas por la Guerra, originó pérdidas humanas someramente contabilizadas así: 175 mil muertos en acciones bélicas, 100 mil huérfanos, 50 mil viudas, 40 mil refugiados, más de un millón de desplazados internos y una cantidad desconocida de desaparecidos. Algunos autores calculan cerca de cuarenta mil civiles desaparecidos como producto de las operaciones de contrainsurgencia, lo que constituye alrededor del 40% del total de desaparecidos en América Latina. En términos materiales, fueron destruidas 440 mil aldeas y muchas obras de infraestructura con pérdidas económicas imposibles de medir.

En términos políticos, la firma del Acuerdo de paz firme y duradera marcó el fin del Estado contrainsurgente, “estructurado con base en rasgos especiales: un sistema de diferenciación de la ciudadanía en virtud de la cual unos son amigos y otros enemigos a los que hay que aniquilar; en consecuencia, una instrumentalización institucional al servicio de la violencia armada (no sólo la policía y el ejército, sino el sistema judicial, el poder electoral, los partidos políticos y cualquier otra expresión institucional, que terminan por hacer del Estado un aparato represivo), una definición del orden político basado en la desmovilización social y en la despolitización de la participación, sumado a expresiones ideológicas (el anticomunismo) que califican una visión conspirativa de la historia”.⁸⁹

⁸⁹ Edelberto Torres-Rivas. *op. cit.*, p. 138.

Para los actores sociales de las regiones rurales, los beneficios derivados de la firma de la paz se restringen a los siguientes:

- El término del conflicto armado.
- La libertad de movimiento derivada de la ausencia de las Patrullas de Autodefensa Civil, con las consecuentes oportunidades organizativas y participativas.
- Desarrollo de proyectos productivos y obras de infraestructura, como agua potable, carreteras y energía eléctrica.

Sin embargo, en el ámbito rural permanecen efectos nocivos del conflicto armado, como la angustia engendrada por la violencia y la amargura de las víctimas que no han recibido apoyos, así como la perplejidad de los familiares de desaparecidos. Lo anterior explica la importancia de los programas de reconciliación y resarcimiento.⁹⁰

En cuanto a los sectores de la capital, opinan que los principales beneficios de la paz consisten en la tolerancia y apertura política, la oportunidad de diálogo, la seguridad pública y la mayor facilidad para hacer negocios.⁹¹ Para todos los participantes en la investigación empírica, el proceso de paz constituye una oportunidad para transformar y modernizar a la sociedad y al Estado guatemaltecos.⁹²

Su valor político, en segundo lugar, es que los Acuerdos de Paz constituyen un arreglo realmente negociado. "Más que un caso de vencedores imponiendo sus condiciones sobre los vencidos, las fuerzas radicalmente opuestas conciliaron sus diferencias con importantes concesiones de ambos bandos".⁹³

Adicionalmente, dichos Acuerdos hicieron explícito el compromiso de las partes beligerantes por transitar hacia la democracia. De acuerdo con William M. LeoGrande, "a cambio de la desmovilización de la izquierda armada, las élites terratenientes aceptaron las instituciones políticas democráticas. A cambio de democracia, los grupos armados accedieron a buscar la reforma social mediante las urnas y no por la vía revolucionaria".⁹⁴

⁹⁰ Gudrun Molkenin, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 74-75.

⁹² *Ibid.*, pp. 153.

⁹³ Susanne Jonas, *op. cit.*, p. 85.

⁹⁴ William LeoGrande, "América Central: una década de democracia", en *Foreign Affairs en español*, México, verano de 2001.

48

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. GESTIÓN DEL PRESIDENTE PORTILLO

En su segunda postulación como candidato presidencial del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Alfonso Portillo Cabrera obtuvo un rotundo triunfo en la segunda ronda electoral celebrada el 26 de diciembre de 1999, sobre su oponente Óscar Berger del Partido de Avanzada Nacional (PAN) en el que militaba el presidente Álvaro Arzú.

En la primera vuelta participó por primera vez una coalición de izquierda (ANN-DIA-UNID) que postuló a Álvaro Colom Caballeros, quien logró colocar a dicha coalición como la tercera fuerza electoral nacional. Sin embargo, la legislación electoral vigente define que en la segunda vuelta de la votación sólo participan los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos. Según las cifras oficiales del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Portillo Cabrera obtuvo el 68.31% del total de la votación contra el 31.69% de Berger. La abstención fue de 59.14% del electorado.

En el proceso, el undécimo desde la apertura democrática iniciada en 1985, participaron 2'397,212 electores en la primera vuelta y 1'800,676 en la segunda, de un total de 4'458,744 empadronados; 15 partidos políticos, 174 comités cívicos electorales (en 132 municipios), 11 candidatos a la Presidencia de la República y 1990 planillas de candidatos a diputados y corporaciones municipales inscritas por partido y coaliciones de partidos políticos.

Este resultado reflejó la eficacia del diseño estratégico de la campaña de Portillo, de corte populista y basado en la crítica sistemática a la administración de Arzú y de su partido, pero también orientado a "vender" mejor la esperanza de solucionar los graves problemas del país. En esta línea, la campaña privilegió la búsqueda del respaldo de los sectores sociales menos favorecidos, mismos que constituyen la mayoría del electorado guatemalteco.

De este modo, la estrategia político-electoral portillista se apegó a la caracterización típica de los políticos centroamericanos en la que "se han quedado sin discurso en tanto una interpretación global que permita ordenar la realidad en un panorama inteligible y ordenar la diversidad de intereses en torno a unos ejes básicos. Carecen no sólo de discurso ideológico, sino igualmente de discurso programático en tanto propuesta de futuro. [...] Se podría afirmar que formulan programas para ganar las elecciones y una vez en el gobierno verán día a día lo que pueden hacer".⁹⁵

En su discurso de toma de posesión como Presidente de la República ante el Organismo Legislativo, pronunciado el 14 de enero de 2000, Alfonso Portillo enfatizó que los Acuerdos de Paz "son un sendero hacia el futuro que los guatemaltecos nos hemos trazado para lograr una sociedad justa e incluyente. Mi gobierno asume los Acuerdos de Paz como política de Estado". Asimismo, planteó cinco postulados como ejes generales de su gobierno:

- Consolidación de la democracia y la reconciliación nacional, tomando como puntos de partida los Acuerdos de Paz.
- Descentralización del poder.
- Impulso al crecimiento económico sin privilegios.
- Adopción de políticas orientadas a reducir las desigualdades sociales.
- Lucha contra la impunidad y la corrupción.

⁹⁵ René Poitevin y Alexander Sequén-Mónchez, *op. cit.*, p. 86.

Diez días después, el 24 de enero, al presentar ante los alcaldes del país el "Pacto de gobernabilidad"⁹⁶, el presidente Portillo detalló una "estrategia mayor" para continuar el proceso de paz, de modo que "contemple la consolidación de la democracia, la reconciliación y el logro del desarrollo" en lo que denominó el "relanzamiento" de los Acuerdos de Paz.

Por lo menos en el aspecto retórico, el presidente Portillo ofrecía un panorama alentador en lo concerniente al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo cual resulta de particular importancia si se considera que su partido, el Frente Republicano Guatemalteco, es encabezado por Efraín Ríos Montt, es decir, un detractor de dichos convenios.

3.1. LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA PORTILLISTA DE LA PAZ. ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

La Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (SEPAZ) presentó en mayo del 2000 a la sociedad civil, comunidad internacional, instituciones y organismos el documento *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004*, con los propósitos explícitos de dar seguimiento a lo logrado, así como consolidar y profundizar el proceso pacificador.

En la "Presentación" del documento, el entonces secretario de la Paz, Rubén Calderón, sostuvo que "el cumplimiento de los compromisos de paz constituye un desafío que involucra a la sociedad civil y al Estado" que enfrenta "limitaciones económico-financieras y políticas que en el propio proceso habrán de ir superándose".⁹⁷

Acorde con la noción de "relanzamiento" de los acuerdos, la SEPAZ estableció como su objetivo estratégico general "contribuir a la consolidación de la democracia funcional y participativa velando porque se sienten las bases de un desarrollo que solucione las causas que motivaron el enfrentamiento armado y propicie la paz firme, justa y duradera".⁹⁸

Con este señalamiento y desde antes de emprender sus tareas, la Secretaría de la Paz subraya sus limitaciones económicas, financieras y políticas, tras lo que apuesta por un proyecto de desarrollo que, por sí mismo, resuelva las causas del enfrentamiento armado. Ambos argumentos constituyen, de hecho, una autoexculpación, muy prematura, de los escasos logros que a la postre habrían de reportarse en materia de cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Como institución responsable de coordinar el cumplimiento de los acuerdos, la SEPAZ estableció, con un complejo andamiaje conceptual, cuatro tipos de criterios para regir la actuación del gobierno en materia de cumplimiento de los compromisos. Se trata de lineamientos generales, lineamientos estratégicos, lineamientos estratégicos instrumentales o facilitadores y lineamientos estratégicos para la transformación social.

⁹⁶ Ambicioso y fallido proyecto de concertación social que pretendió hacer partícipes a todos los sectores sociales del programa de gobierno. Al término de su primer año de gestión, el presidente Portillo manifestó en su informe que las negociaciones estaban "próximas a reiniciarse".

⁹⁷ *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, mayo del 2000.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 6.

3.1.1. LINEAMIENTOS GENERALES

Se trata de aquellos principios, criterios y cursos de acción que deben facilitar la adopción de decisiones políticas y gerenciales para el cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. Específicamente la SEPAZ alude a:

- Reasentamiento de la población desarraigada, incorporación de la URNG a la civilidad y a la lucha política, y reconciliación nacional.
- Desarrollo humano integral.
- Desarrollo productivo sostenible, y
- Modernización del Estado democrático, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades de participación y concertación.⁹⁹

Cabe destacar que de los "lineamientos generales", únicamente el primero y el último guardan relación directa con el enfrentamiento armado y con lo negociado en los Acuerdos de Paz; el primero al dirigirse específicamente a un bando combatiente o a un sector de la población que padeció los efectos del conflicto, y el último por suponer el objetivo de eliminar la exclusión de la sociedad guatemalteca. Los dos intermedios pueden considerarse útiles para la definición de cualquier programa de gobierno y ciertamente encomiables, pero ajenos al proceso de paz.

3.1.2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

La SEPAZ los define como "aquellos principios, criterios y cursos de acción que se orientan a seleccionar el cumplimiento de compromisos que faciliten la transformación de la sociedad o que desempeñen una función instrumental o de mediación para transformarla, máxime si a su vez, contribuyen a la estabilidad sociopolítica y en consecuencia a la gobernabilidad democrática".¹⁰⁰

A su vez, los lineamientos estratégicos establecen prioridades, definidas como las directrices estratégico-operativas orientadas hacia la concentración de esfuerzos en determinadas áreas temáticas y campos de acción para alcanzar objetivos seleccionados de acuerdo con un criterio de impacto/incidencia. Este criterio sirve para identificar aquellos cursos de acción que influyen directamente en los niveles de decisión para obtener cambios de transformación social.

Ambos factores –los lineamientos estratégicos y sus prioridades- marcan los contornos dentro de los cuales deberá moverse la SEPAZ en sus relaciones con las demás instancias gubernamentales, con la sociedad y con la comunidad internacional para "facilitar la definición de aquellos compromisos de los acuerdos que se valoren como estratégicos en el proceso de recalendarización y su cumplimiento".¹⁰¹

De este modo, el gobierno portillista clasifica los compromisos de los Acuerdos de Paz entre aquellos con impacto que sí pretende cumplir, y aquellos con menor incidencia que su gobierno pretende postergar, como si pudieran eludirse impunemente diez años de negociaciones entre gobierno y guerrilla. Así, la retórica gubernamental pretende justificar la concentración de los

⁹⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁰ *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, mayo del 2000, p. 5.

¹⁰¹ *Idem.*

esfuerzos institucionales en determinados compromisos, lo que lleva implícita la exclusión de otros y, por ende, entraña cierto riesgo de inconformidad.

3.1.3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS INSTRUMENTALES O "FACILITADORES"

Se refieren a los medios de que se valdrá el gobierno para hacer posible el cumplimiento de los compromisos prioritarios de los Acuerdos de Paz. Dichos lineamientos instrumentales son:

- 1) **INCORPORACIÓN PAULATINA DE NUEVOS ACTORES AL PROCESO DE PAZ.** Se trata de buscar la participación de sectores sociales como iglesias, medios de comunicación, organizaciones defensoras de los derechos humanos, empresarios, gobiernos municipales y redes de organización popular, tanto locales como regionales, para dar mayor conocimiento, soporte y alcance social al proceso de paz.

Con este lineamiento facilitador se pretende resarcir el error en que incurrieron los primeros gobiernos de la transición guatemalteca, que se erigieron en únicos promotores de la paz, lo cual entrañaba entonces beneficios nada deleznable (sobre todo en términos de reconocimiento político y administración de la ayuda internacional). Sin embargo, conforme fue diluyéndose la atención y por ende, la ayuda, el gobierno se encontró absorbiendo solo los costos del incumplimiento y con una sociedad ajena al proceso de paz.

- 2) **SUSCRIPCIÓN DE LOS PACTOS FISCAL Y DE GOBERNABILIDAD.** Mediante el primero se buscaba, en el corto plazo, cumplir los acuerdos relacionados con el desarrollo social, particularmente en materia de combate a la pobreza, educación, salud, vivienda, reparto de tierras y reinserción productiva de las poblaciones desarraigadas. En los plazos mediano y largo, se trata de fortalecer las finanzas públicas para reducir la dependencia de la ayuda internacional.¹⁰²

Desde una óptica más pragmática, el gobierno portillista se valió del Pacto Fiscal para cumplir una exigencia de la comunidad internacional (que Guatemala se allegase recursos propios para financiar los Acuerdos de Paz) y aprovechar la coyuntura para atenuar una de las causas estructurales de la debilidad del Estado guatemalteco: su incapacidad para cobrar impuestos.

Por lo que concierne al Pacto de Gobernabilidad (que hasta la fecha no ha sido firmado), supone hacer partícipes de las acciones gubernamentales a los actores sociales de reciente incorporación al proceso de paz, los poderes Legislativo y Judicial, y gobiernos departamentales y municipales, con el objeto de generar instrumentos especiales para prevenir y administrar posibles escenarios de crisis coyunturales de carácter político y social. De este modo, el presidente Portillo pretende seguramente distribuir la responsabilidad de los yerros y omisiones de su gobierno.

- 3) **RENOVACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PAZ.** El objetivo era que la SEPAZ asumiera un papel más activo en sus funciones de interlocución, coordinación y asistencia con diversas entidades públicas y privadas involucradas en el proceso de paz. También se trataba de facilitar la

¹⁰² Para dar una idea de la magnitud de la dependencia, en la primera reunión del Grupo Consultivo luego de la firma de la paz, en 1997, la comunidad internacional comprometió recursos por 1,900 millones de dólares, es decir, 72.4% del total del costo de ejecución de los Acuerdos de Paz estimado en 2,312.8 millones de dólares.

incorporación de los nuevos actores y de las nuevas agendas derivadas de los pactos Fiscal y de Gobernabilidad, así como de dar sustentabilidad a las políticas y al cumplimiento de las leyes derivadas de los mismos acuerdos.

Parte de la renovación propuesta involucraba la reestructuración y revaloración de la SEPAZ en el ámbito gubernamental, incrementar la capacidad decisoria de la Comisión de Acompañamiento, así como crear nuevas instancias "para incorporar nuevos actores y temas de sensible valoración social".¹⁰³

Así planteado por la propia SEPAZ, parecería que no bastaran los órganos establecidos para dar cumplimiento a los acuerdos: ella misma, la Comisión de Acompañamiento y la MINUGUA, así como las comisiones *ad hoc* entre las que se incluyen las paritarias, las no paritarias, los Consejos de Desarrollo y el Foro Nacional de la Mujer.

- 4) ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEPAZ CON LAS POLÍTICAS NACIONALES. A los lineamientos y directrices definidos por la SEPAZ y que ya fueron mencionados con anterioridad, se suman las "áreas prioritarias definidas por el Presidente de la República en el acto de toma de posesión [consolidación de la democracia y reconciliación nacional, descentralización del poder, impulso al crecimiento económico sin privilegios, adopción de políticas orientadas a reducir las desigualdades sociales y lucha contra la impunidad y la corrupción], en el eje único del Pacto de Gobernabilidad y en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz".¹⁰⁴

Resulta por demás llamativo que se vincule el cumplimiento de los compromisos de la paz con un Pacto de Gobernabilidad que al inicio del gobierno apenas se esbozaba como un proyecto prometedor, pero que un año después todavía no podía concretarse.

3.1.4. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Son aquellos criterios que a juicio del gobierno portillista darán viabilidad al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, al construir un soporte social para las políticas públicas y fortalecer la democracia participativa propuesta en los mismos Acuerdos. Los lineamientos estratégicos constituyen los ejes fundamentales del programa de gobierno del presidente Portillo y de acuerdo con la SEPAZ son:

- 1) PROPICIAR LA REFORMA DEL ESTADO. El objetivo de este lineamiento estratégico es modificar la organización del Estado a través de la modernización y descentralización política, administrativa, económica y fiscal, y de los servicios y funciones que proporciona. Para la SEPAZ es fundamental que tales cambios se sustenten en "bases etnoculturales y en la formulación de propuestas legales, institucionales y administrativas" que faciliten la consulta a las etnias y se apeguen al contenido del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.¹⁰⁵
- 2) FACILITAR LA MAYOR PARTICIPACIÓN SOCIAL. Dado que a juicio de la SEPAZ el objetivo último de los Acuerdos de Paz es construir una democracia funcional y participativa, la institución considera fundamental el concurso creciente de la sociedad en general para su cumplimiento. Para

¹⁰³ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰⁴ *Ibid*, pp. 8-9.

¹⁰⁵ *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, mayo del 2000, p. 9.

subsanan la fragmentación social y de las políticas públicas, la SEPAZ asumió el reto de coordinar las acciones para "motivar, canalizar e institucionalizar la participación".¹⁰⁶

3.1.5. PRIORIDADES DE LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Las prioridades de los lineamientos fijados por la SEPAZ para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, pero que supeditan estos últimos a los programas propios del gobierno portillista, se refieren a los rubros fiscal, de desarrollo rural, reconversión de las fuerzas armadas, bienestar social y reconciliación nacional.

- 1) SISTEMA FISCAL. Se trata de coordinar acciones e iniciativas para que el Pacto Fiscal y la política tributaria en general respondan al texto y al espíritu de los Acuerdos de Paz. Sus objetivos fundamentales son desarrollar una administración fiscal expedita, impermeable a la corrupción, bajo un sistema de tributación globalmente progresivo que no exima de responsabilidad penal a quienes evadan o eludan el pago de impuestos; y velar porque en la asignación de los recursos se priorice el gasto social, especialmente los programas de educación, salud, vivienda y desarrollo rural, sobre todo de los pueblos indígenas, según lo especificado en los Acuerdos de Paz.
- 2) REPARTO DE TIERRAS Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL. Se consideró de especial importancia la coordinación con instituciones como el Fondo de Tierras, Fondo Nacional de la Paz, Ministerio de Agricultura y Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (CTEAR), con la finalidad de facilitar la ejecución de varias acciones prioritarias.

Entre ellas se encuentran establecer programas especiales para desarrollar nuevas opciones de acceso a la tierra y preparación técnica del campesinado, sobre todo de los minifundistas y de los desarraigados por la guerra interna; continuar el reparto agrario, con especial atención en los derechos de tenencia de la tierra comunal indígena y la restitución de los predios asignados arbitrariamente durante el conflicto; e impulsar la resolución expedita de los conflictos de tierra, regularización de la tenencia, legislación sobre tierras ociosas y emisión de la Ley de Catastro.

- 3) RECONVERSIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS. Con la participación activa del ejército y de actores civiles especializados que elaboren estudios y diagnósticos, la SEPAZ se fijó el objetivo de participar en la elaboración de una "política de seguridad democrática y de defensa de la soberanía nacional", con los objetivos de reformar la ley constitutiva del ejército, instalar el Consejo Asesor de Seguridad, continuar el proceso de disolución del Estado Mayor Presidencial y de su órgano de inteligencia, crear el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información adscrito al Ministerio de Gobernación, supervisar a los organismos de inteligencia del Estado, emitir las leyes del Servicio Cívico y la Ley de Orden Civil y proponer disposiciones sobre tenencia y portación de armas.

De acuerdo con Héctor Rosada-Granados, quien fuera secretario de la Paz y coordinador gubernamental de las negociaciones con la URNG durante el gobierno de Ramiro de León Carpio, uno de los retos del gobierno portillista en este ámbito radica en "controlar la herencia del

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 10.

enfrentamiento armado interno, expresada en múltiples formas de ejercer violencia contra la sociedad, a través de grupos armados organizados bajo la tutela y/o complicidad del Estado", es decir, de los sectores del ejército que aún reaccionan con la lógica contrainsurgente y de los grupos paramilitares clandestinos, como las Patrullas de Autodefensa Civil, los Comisionados Militares, los cuerpos y policías privados de seguridad y las policías políticas como el Estado Mayor Presidencial y el Comando Antisecuestros.¹⁰⁷

- 4) BIENESTAR SOCIAL. En materia educativa, la prioridad consistió en proponer un programa especial de coordinación para cumplir las recomendaciones de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa y reforzar los programas para los más afectados por el enfrentamiento armado, específicamente para promover la alfabetización y la escolaridad con contenidos multiculturales, y desarrollar una cultura de paz, educación y capacitación cívica.

Por lo que concierne a los programas de salud y vivienda, la SEPAZ propuso coordinarse con los ministerios de Salud, Comunicaciones y Obras Públicas, así como con las secretarías de Bienestar Social y Desarrollo Social, y los fondos sociales, para diseñar iniciativas que permitan alcanzar las metas plasmadas en el Cronograma para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El énfasis estaría en los grupos más marginados y en el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas. Se diseñaría un programa especial para los discapacitados por causa del enfrentamiento armado que incluyese su rehabilitación física y mental, así como su reinserción laboral y productiva.

- 5) RECONCILIACIÓN NACIONAL. Considerada por la SEPAZ una deuda y una obligación moral del Estado para con las víctimas del enfrentamiento armado, presupone la participación de la sociedad y de la comunidad internacional para cumplir tres objetivos prioritarios: elaborar un programa nacional para la definición de responsabilidades y funciones de SEPAZ que se deriven de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, crear la Comisión para la Paz y la Concordia y readecuar el Programa Nacional de Resarcimiento mediante la incorporación de los conceptos de territorialidad e integralidad, para extender el ámbito geográfico de los beneficiarios de las poblaciones desarraigadas, así como favorecer su integración sustantiva y global.¹⁰⁸

En lo que atañe propiamente a los Acuerdos de Paz, Rosada-Granados considera prioritario readecuar la institucionalidad, cumplir las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, de las que forma parte la protección a los defensores de los derechos humanos y la solución del crimen del obispo Juan Gerardi (obispo metropolitano titular de la investigación *Recuperación de la Memoria Histórica* que documentó las atrocidades cometidas durante la guerra civil). También subraya la necesidad de avanzar hacia la construcción de una nación multiétnica, plurilingüe y multicultural, y hacia la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Hector Rosada-Granados. *Guatemala 2000: Análisis de una coyuntura*, ed. Centro de Estudios para la Democracia y el Desarrollo (CEPADE)-Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA), 2000, p. 80.

¹⁰⁸ *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, mayo del 2000, p. 13.

¹⁰⁹ Héctor Rosada-Granados, *op. cit.*, pp. 82-83.

3.2. LA RECALENDARIZACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE LA PAZ

El 12 de diciembre de 2000, la Comisión de Acompañamiento presentó el "Cronograma de implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004" que sustituyó al "Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz" suscrito el 29 de diciembre de 1996, el cual expiraba el 31 de diciembre de 2000.

Avallado por la Comisión de Acompañamiento y la MINUGUA, este nuevo Cronograma, a decir del Jefe del Ejecutivo, "constituye una nueva oportunidad para el Estado y los diversos sectores de la sociedad guatemalteca, pues la paz debe ser un objetivo y un compromiso social compartido por todos" en virtud de que "los Acuerdos de Paz presentan la gran oportunidad de constituirse en una agenda legitimada para hacer frente a las deficiencias estructurales y a la gran desigualdad" prevalecientes en Guatemala.¹¹⁰

Recalendarizar el cumplimiento de los compromisos se hizo necesario por el grado del rezago. En su informe, el presidente Portillo señaló que la responsabilidad del incumplimiento también es compartida por su antecesor quien dejó "cerca del 66% de los compromisos señalados en el cronograma original pendientes de cumplimiento parcial o total".¹¹¹

De los 119 compromisos, el mayor número de pendientes dejados por Arzú se encontraba relacionado con el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (67) y el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (23). Ambos casos conciernen a aspectos sustantivos que fueron causa del conflicto armado interno, por lo que su incumplimiento se considera especialmente riesgoso debido a que podría reanimar a los movimientos sociales contestatarios.

En la presentación del nuevo Cronograma se señaló que el énfasis se colocó en las acciones que deberán realizarse en el 2001 por considerarse que "en ese año las condiciones del entorno político nacional ofrecerán mayor viabilidad a su cumplimiento". Para el 2002 y 2003, se tiene previsto "culminar procesos y consolidar acciones", mientras que en el 2004, primer año de la administración del sucesor de Portillo, "deberá concluir con la integración del conjunto del proceso de paz en las políticas públicas y en la consolidación de la participación de la sociedad civil".¹¹²

Por lo que respecta al periodo que se evalúa en este estudio (enero de 2000 a enero de 2001), el nuevo Cronograma programó un escaso número de compromisos.

Relativos al Acuerdo global sobre derechos humanos, el gobierno ofreció ejecutar programas de resarcimiento o asistencia a víctimas de violaciones a los derechos humanos, promover la legislación pertinente e impulsar la ratificación de los tratados internacionales que reconocen las desapariciones forzadas y las ejecuciones sumarias o extrajudiciales como delitos de lesa humanidad, siempre que sean compatibles con la Constitución.¹¹³

En lo tocante al Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, Portillo se comprometió a finalizar el proceso de retorno y reasentamiento voluntario, concluir la identificación de tierras susceptibles de ser otorgadas a la población desarraigada, intensificar la documentación de desarraigados y el reconocimiento de sus estudios,

¹¹⁰ Informe del presidente al Congreso de la República, Guatemala, enero de 2001, p. 179.

¹¹¹ *Idem*.

¹¹² Cronograma de Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004, Guatemala, Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, 12 de diciembre de 2000.

¹¹³ *Ibidem*, p. 5.

proteger a los desplazados que aún vivan en el exterior, continuar los proyectos productivos para la reinserción y propiciar la participación comunitaria mediante el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, a los que se deben otorgar garantías de financiamiento.¹¹⁴

Respecto del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, el gobierno se comprometió a promover la oficialización de los idiomas indígenas y la capacitación bilingüe de jueces, fiscales y funcionarios públicos en general, titular tierras de desarraigados e indígenas en general, presentar una política agraria, crear defensorías indígenas y bufetes populares de asistencia jurídica gratuita, así como promover la autorización del uso del traje indígena en todos los ámbitos, incluso colegios e institutos de enseñanza, salvo en los ámbitos de seguridad y defensa.¹¹⁵

Por lo que atañe al Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, los objetivos fundamentales fueron garantizar que los grandes contribuyentes cumplan debidamente sus obligaciones tributarias, priorizar el gasto social (sobre todo en salud, educación, vivienda y protección de los derechos laborales), así como presentar una política global de desarrollo agrario.¹¹⁶

En lo concerniente al Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, los principales compromisos se refirieron al fortalecimiento del Poder Judicial y al control de los organismos de inteligencia del Estado (ley de acceso a la información y creación de una instancia de inteligencia criminal). Respecto del ejército, Portillo se comprometió únicamente a continuar la transferencia progresiva de funciones, equipos y presupuesto del Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, creada para garantizar la seguridad del presidente, del vicepresidente y de sus respectivas familias; y proporcionarles apoyo logístico.¹¹⁷

El Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad no fue prioritario para el gobierno portillista, que únicamente se comprometió a apoyar a discapacitados y continuar las exhumaciones.¹¹⁸

Finalmente, el gobierno portillista no agendó acciones relativas al Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral durante su primer año de gobierno.¹¹⁹ Si bien ello pudiera obedecer a la lejanía de las siguientes elecciones (noviembre del 2003), también pudiera reflejar cierta resistencia a profundizar la transición democrática del país.

3.3. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ AL TÉRMINO DEL PRIMER AÑO DE GOBIERNO

En su primer informe de labores rendido ante el Organismo Legislativo el 13 de enero del 2001, el presidente Alfonso Portillo insistió en que "el cumplimiento de los Acuerdos de Paz hasta la finalización del Cronograma constituye uno de los ejes fundamentales de este gobierno", en la medida en que la consolidación de la paz, el fortalecimiento del estado de Derecho, la estabilidad

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹¹⁵ *Cronograma de Implementación. Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004*, pp. 6-9.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 10-19.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 19-22.

¹¹⁸ *Cronograma de Implementación. Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004*, p. 23.

¹¹⁹ *Idem.*

macroeconómica, la promoción del crecimiento y la reducción de la pobreza son "el centro de la acción estratégica de Guatemala".¹²⁰

Sin embargo, gran parte del discurso político del mandatario se ha centrado en justificar los retrasos en el cumplimiento de los acuerdos. Días antes de rendir su informe, el 29 de diciembre del 2000, argumentó que "no se le puede exigir a Guatemala la misma celeridad que a otros países en circunstancias similares". En su afán justificatorio, el mandatario hizo corresponsable del retraso a la sociedad, al condenar a "aquellas fuerzas oscuras que desde el anonimato han pretendido intimidar a aquellas organizaciones sociales que trabajan en proyectos de paz".

Con una tónica similar, en su primer informe el presidente Portillo aludió a los obstáculos inherentes a las circunstancias en las que asumió el poder. Algunas dificultades aseguró que se derivaron de la debilidad de las instituciones, en especial de las encargadas de la seguridad pública. También esgrimió como justificación de los retrasos "la situación económica difícil, debido al elevado déficit fiscal y de cuenta corriente, así como a las alzas experimentadas en el tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel de precios, fenómenos provocados en gran parte por la persistencia en gastar indiscriminadamente sin procurar un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado".¹²¹

También se refirió a la debilidad del sistema financiero, profundizada por el deterioro de los precios de las principales exportaciones guatemaltecas en el mercado internacional y al encarecimiento del petróleo. Con la finalidad de afrontar la crisis y allegarse más recursos para cumplir la agenda de la paz, el jefe del Ejecutivo anunció seis medidas urgentes:

- Recorte del presupuesto en 10% sin afectar el gasto social, con la finalidad de reducir el déficit fiscal.
- Mejorar la administración tributaria y la persecución penal de quienes evaden el pago de impuestos.
- Bajar las tasas de interés bancario y establecer estímulos al ahorro.
- Romper monopolios privados en las concesiones para la prestación de servicios básicos.
- Estimular la inversión productiva nacional y la generación de empleos.
- Ejecutar una estrategia de requerimientos financieros reembolsables para estimular la cooperación internacional.

En alusión a sus antecesores, Portillo lamentó "la falta de una perspectiva adecuada en materia de modernización y descentralización", al acusar al ex presidente Arzú de limitarse a vender los activos del Estado y extender concesiones de los servicios públicos sin "constituir una verdadera política de Estado ni fomentar la participación ciudadana en los procesos de cambio".¹²²

Quizá a la falta de recursos propios pueda atribuirse que las acciones con mayor grado de avance fueron aquellas que gozaron de financiamiento internacional. Entre ellas se encuentran el Programa de Mejoramiento de Infraestructura Básica (4.8 millones de dólares proporcionados por Alemania), el Programa de Asistencia a las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos durante el Conflicto Armado (2.7 millones proporcionados por la Agencia para el Desarrollo

¹²⁰ *Informe del Presidente al Congreso de la República. Alfonso Portillo, Presidente Constitucional de la República*, pp. 11-12.

¹²¹ *Ibidem*, p. 9.

¹²² *Idem*.

Internacional de Estados Unidos) y se desarrolló el Programa de Apoyo al Proceso de Desmovilización y Reinserción de los ex Combatientes de la URNG, orientado a la reincorporación social y productiva de ex guerrilleros de 25 comunidades al cual se asignaron 5 millones de dólares donados por la Unión Europea.

En la misma situación se encuentra el fortalecimiento de la Defensoría de la Mujer Indígena, financiado por el gobierno de Suecia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y único compromiso del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas en los que se registra un avance significativo.

La firma del Pacto Fiscal y del "Acuerdo político para el financiamiento de la paz, el desarrollo y la democracia en Guatemala" por parte de representantes de la sociedad civil y del sector empresarial organizado, así como el incremento de la recaudación fiscal producto de lo anterior, son los avances más significativos de toda la agenda de la paz y específicamente del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Poco se avanzó en acciones de beneficio social y reparto de tierras.

Resulta significativo que no se cumpliera ningún compromiso relativo a las fuerzas armadas, dentro del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Sin embargo, algo se avanzó en materia de perfeccionamiento de los organismos de inteligencia civil y de seguridad pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

60

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

COROLARIO. LA POSICIÓN DE LA URNG

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, la ex guerrilla convertida en partido político que signó los Acuerdos de Paz, no ha desarrollado un esfuerzo continuo de evaluación del cumplimiento de los compromisos contenidos en los mismos.

Con motivo del quinto aniversario de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera, el 29 de diciembre del 2001, la ex guerrilla emitió un pronunciamiento que trasciende, con mucho, el espacio temporal contemplado en este trabajo. Sin embargo, su posición no puede ser soslayada si se pretende ofrecer una visión más o menos equilibrada de lo alcanzado por el gobierno de Alfonso Portillo.

En su pronunciamiento, la URNG reitera la validez de los Acuerdos de Paz que, a su juicio, "son la única agenda que puede darle rumbo a la solución de la crisis y enfrentar los desafíos que presenta el contexto internacional, con visión de nación y de largo plazo. Los Acuerdos deben ser entendidos como las bases de solución de las causas estructurales que originaron el conflicto armado interno" y "siguen siendo el camino para garantizar la democratización y el desarrollo. El reto inmediato es operativizarlos en empleo, salarios, tierra, educación, salud y alimentos".¹²³

Para ello considera necesaria una reactivación del proceso que comprometa realmente al Estado en el fortalecimiento y renovación de la institucionalidad de la paz, que involucre a la sociedad civil (a través de la Comisión de Acompañamiento) y aliente el robustecimiento de las comisiones paritarias y las mesas de concertación. Desde su perspectiva es necesario construir toda una articulación y correlación de fuerzas favorable en la sociedad civil para el impulso de la participación social en el seguimiento, vigilancia y fiscalización social de la agenda de la paz. Por su parte, la URNG se compromete a desplegar sus mayores esfuerzos en la lucha por la revalorización, profundización y cumplimiento efectivo de los Acuerdos de Paz.

Son reiterados los llamados de la URNG para que la comunidad internacional nuevamente se involucre en la agenda de la paz, no sólo a través de su supervisión, sino también de su cooperación técnica, política y financiera.

En un duro denuesto, la URNG responsabiliza por igual al gobierno del Partido de Avanzada Nacional y del Frente Republicano Guatemalteco, es decir, a Álvaro Arzú y a Alfonso Portillo, del incumplimiento reiterado de los Acuerdos de Paz debido a la ejecución de políticas neoliberales que, desde su perspectiva, han agudizado el desempleo y la pobreza, agravado el enfrentamiento, la intolerancia y el autoritarismo, y profundizado el desencanto y la frustración. Para la URNG, este círculo vicioso pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de transición a la democracia.

Especialmente crítica del gobierno del FRG, la ex guerrilla lo considera sumido en un proceso de desgaste acelerado, desprovisto de legitimidad y de credibilidad como resultado de la corrupción y la impunidad, aunados a su incapacidad para diseñar y ejecutar políticas que solucionen los problemas nacionales.

No obstante la recalendarización de compromisos, la URNG estima que el balance es negativo porque la situación es de "incumplimiento generalizado". Subraya que siguen pendientes temas clave como la reforma electoral y de partidos políticos; la reforma militar, de seguridad e inteligencia; el reconocimiento del Estado a la diversidad multiétnica, pluricultural y multilingüe; la

¹²³ Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), *Análisis del cumplimiento e implementación de los Acuerdos de Paz. V aniversario de la firma de la paz*, pp. 1 y 21.

elaboración de políticas sociales coincidentes con los Acuerdos de Paz, la reforma del sector justicia, la política de desarrollo rural y la reforma fiscal integral.¹²⁴

Los retrocesos que la ex guerrilla juzga más peligrosos, por su impacto en términos de reversión del proceso de paz, se refieren a la militarización del Estado y de la sociedad; al creciente número de violaciones a los derechos humanos aparejado con la agudización de la impunidad y el debilitamiento de la institucionalidad de la paz, de particular importancia si se considera el retiro de MINUGUA a partir del año 2003, conforme a lo pactado en el Acuerdo de paz firme y duradera.¹²⁵

La URNG deplora la política económica neoliberal, en especial la política monetaria restrictiva y la política tributaria incompleta que no respeta los acuerdos del Pacto Fiscal, no elimina los privilegios empresariales ni favorece la recaudación por la desconfianza derivada de la corrupción gubernamental. Añade que el déficit fiscal se ubicó en 2.2% del PIB al término del año 2000 y para el año 2001 no se prevé alcanzar la meta del 1.5% proyectada originalmente. Sostiene que el gobierno tampoco ha enfrentado la crisis a través del programa de reactivación económica y social acordado en el Pacto Fiscal, así como el programa de gasto público elaborado por la MINUGUA.

En lo relativo a las políticas sociales, la ex guerrilla censura que el gobierno no haya cumplido el compromiso de aumentar de manera sostenida el gasto público en salud y educación. Las partidas presupuestales asignadas a ambos rubros aumentaron durante el período 1997-1999, pero a partir del año 2000 se registra un estancamiento y en el año 2001 una reducción en términos reales. En materia educativa, por añadidura, la administración tampoco ha cumplido su responsabilidad social para con los maestros del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE).

Si bien en el renglón de la salud se reconoce que están por cumplirse las metas establecidas sobre disminución de la tasa de mortalidad materno infantil y aumento de la cobertura de vacunación, también se deplora que no se haya ampliado el alcance de la seguridad social ni se haya consolidado un sistema tripartito de contribuciones.

Por lo que concierne a la política laboral, se registran avances parciales con las reformas al Código del Trabajo, pero se han debilitado las instancias responsables de velar por los derechos laborales y los incrementos salariales (de 10% en promedio anual) no contribuyen a cerrar la brecha para la adquisición de la canasta básica de alimentos.

En materia de vivienda, se reconoce la asignación de la proporción de los ingresos tributarios ordenada por los Acuerdos (1.5%). Sin embargo, se señala que la ejecución en el año 2000 fue nula y en el 2001 únicamente se logró sostener el programa de vivienda para la población desarraigada y desmovilizada, y algunos proyectos aislados de reparación para afectados por el conflicto armado.

Por lo que respecta al Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, la URNG subraya que es el que presenta mayor rezago e incumplimiento, en especial en lo referente a desarrollo rural. A su juicio, el gobierno ha mostrado "ineficiencia, corrupción e incoherencia" en dicho ámbito.¹²⁶

¹²⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹²⁵ *Cfr. Ibid.*, pp. 1-3.

¹²⁶ Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), *Análisis del cumplimiento e implementación de los Acuerdos de Paz. V aniversario de la firma de la paz*, p. 9.

La creación del Fondo de Tierras, la Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos de Tierras (CONTIERRA) y el funcionamiento de la Comisión Paritaria de Tierras son considerados avances importantes dentro de la institucionalidad agraria, pero se subraya la necesidad de fortalecerlas en sus presupuestos, sostenibilidad y cobertura, así como en su articulación con los sectores sociales comprometidos con dicha problemática.

Para la URNG, están pendientes de realizar las reformas legales necesarias para proteger del despojo a los campesinos y a las comunidades indígenas, promover la integración productiva y regular el uso de la tenencia de la tierra. Tampoco se ha avanzado en la revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas, la protección de tierras ejidales y la reforma legal que promueva un marco jurídico seguro que simplifique los procedimientos de titulación y registro de los derechos de propiedad.

Especial preocupación exhibe la URNG en materia de acceso a la justicia, ya que a su juicio los indígenas siguen marginados por los nulos avances en temas como bilingüismo, adopción de la normativa consuetudinaria e indígena y asistencia jurídica gratuita. La ex guerrilla percibe un grave deterioro de la independencia judicial y un incremento de la impunidad.

En el ámbito político, la ex guerrilla considera que no realizar la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos entraña el riesgo de "favorecer que el poder económico mantenga el control electoral".¹²⁷

Por lo que atañe a la seguridad pública, la inteligencia y el ejército, se reconocen avances en temas como reducción de efectivos del ejército, desmovilización de los cuerpos paramilitares, entrega del canal de televisión del ejército y creación de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), que contribuye a fortalecer la presencia civil en el ámbito de la inteligencia. Sin embargo, falta conformar el Sistema Nacional de Inteligencia, reducir el presupuesto del ejército y emitir una nueva doctrina militar para impulsar la reforma educativa y formativa de la institución castrense.

Relativo a las Patrullas de Autodefensa Civil, la URNG expresa preocupación por la vigencia de algunas de sus estructuras, su participación en algunos linchamientos y la utilización política de las mismas por parte del Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

Un riesgo especial deriva de la interrupción del proceso de redespiegue militar, que a juicio de la ex guerrilla actualmente reúne características de lucha contrainsurgente. También subraya que no se ha disuelto el Estado Mayor Presidencial y se creó con mucho retraso (y pocos recursos) la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia que debiera sustituirlo.

El Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas también es de los que presenta más atrasos e incumplimientos. La ex guerrilla destaca que las etnias siguen teniendo acceso limitado a la tierra, la justicia, la salud y la educación. Tampoco se ha avanzado en los programas para enfrentar la discriminación y erradicar el racismo.

Similar es la situación de los compromisos referentes a las mujeres. Si bien se creó la Defensoría de la Mujer Indígena, la institución enfrenta problemas de cobertura, presupuesto y autonomía, ya que se encuentra adscrita a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos. La Secretaría Presidencial de la Mujer ha sido relegada por la falta de presupuesto. Fue un avance la aprobación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006, pero ni la política ni el plan han sido ejecutados por falta de recursos

¹²⁷ *Ibidem*, p. 11.

financieros y debilidad de los mecanismos institucionales encargados de promover y verificar su cumplimiento. Algunos avances se relacionan con la promulgación de leyes que castigan la violencia y la discriminación contra la mujer.

Respecto de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, se subraya que "se mantienen en total estancamiento producto de la falta de voluntad política del gobierno del FRG, y en especial por el involucramiento de sus altos dirigentes en las violaciones a los derechos humanos y masacres durante el conflicto armado interno".¹²⁸ No se ha avanzado en el Programa de Exhumaciones y búsqueda de desaparecidos, al tiempo que no se ha concertado acuerdo alguno sobre los alcances del Plan Nacional de Reparaciones, al cual no se asignaron recursos en el presupuesto de 2002.

Los avances en la ejecución del Acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el enfrentamiento armado son aislados e insuficientes. No han sido compensadas las familias que perdieron sus tierras por haberlas abandonado. Avanza lentamente la legalización de fincas nacionales y baldíos, al igual que las gestiones de los grupos de población desplazada ya que el Fondo de Tierras sólo ha atendido a una tercera parte de los casos presentados. Asimismo, falta inversión pública en las comunidades ya reasentadas, donde no existe ninguna inversión del Estado para apoyar su integración productiva.

La atención a la discapacidad y a las exhumaciones de miembros de la URNG caídos en combate se ha iniciado con un considerable retraso y ni siquiera están incluidos en los planes y presupuestos del Estado. Tampoco se han desarrollado planes para la reincorporación productiva de los ex combatientes, a quienes el gobierno alude como "delincuentes", lo que a juicio de la ex guerrilla obstaculiza la reconciliación y deteriora la gobernabilidad.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 16.

CONCLUSIONES FINALES

Como pudo constatarse a lo largo de todo el trabajo, el esfuerzo dedicado al desarrollo del conflicto interno y aquel destinado a negociar la paz fueron muy superiores al empeño para avanzar en el cumplimiento de lo pactado. Esa paradoja tiene diversas explicaciones que se desagregan a continuación, numeradas y subtituladas para facilitar su lectura.

Del plano contextual internacional se derivan dos conclusiones: la presión de la comunidad internacional (ejercida fundamentalmente a través de la asignación de ayuda económica e inversión) es suficiente, en algunos Acuerdos de Paz, para impulsar avances. Sin embargo, su eficacia es limitada respecto de otros acuerdos que vulneran intereses de la coalición gobernante.

En el ámbito contextual doméstico se ubican cuatro explicaciones de los retrasos en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz durante el periodo considerado: dos que atañen a las características propias del gobierno del presidente Portillo y dos relativas a los perfiles de la sociedad guatemalteca. En el primer aspecto se encuentran la ambigüedad e incoherencia del régimen portillista, por un lado, y las dificultades especiales que enfrenta el Presidente Portillo debido a las características de la alianza que lo apoya.

En cuanto a las explicaciones derivadas de los perfiles de la sociedad guatemalteca, influyen en el lento cumplimiento de los Acuerdos de Paz la ausencia de una corriente significativa que presione a favor de éstos, así como la debilidad del sistema de los partidos políticos.

No obstante que en términos globales puede concluirse que los avances en materia de agenda de la paz fueron magros en el periodo considerado, resulta fundamental valorar lo realizado, lo cual constituye otra de las conclusiones de este trabajo.

Finalmente, la última conclusión se refiere a los posibles efectos del lento cumplimiento de dichos Acuerdos sobre las condiciones de estabilidad política y social de Guatemala.

1. LA PRESIÓN INTERNACIONAL SIGUE SIENDO DETERMINANTE PARA EL CUMPLIMIENTO DE ALGUNOS ASPECTOS. Durante las negociaciones de paz, la comunidad internacional presionó fundamentalmente por el fin operativo del conflicto, pero también por la inclusión de ciertos temas de sus agendas particulares. De estos últimos destacan aquellos referidos a la observancia de los derechos humanos, la instauración de la democracia y muy especialmente la ampliación de la capacidad del gobierno para allegarse recursos propios que le permitieran ir sustituyendo la ayuda internacional para el financiamiento del proceso de paz.

Resulta ilustrativo, en este sentido, que la desmovilización de combatientes y la creación de la Comisión del Esclarecimiento Histórico fuesen dos aspectos cabalmente cumplidos durante el mandato del Presidente Arzú, lo cual pudiera obedecer a que para dicha tarea Estados Unidos asignó una ayuda de 260 millones de dólares durante los cuatro años posteriores a la firma de la paz.

En términos similares, Estados Unidos advirtió que eliminaría las preferencias arancelarias otorgadas a Guatemala si no se avanzaba en la adopción de reformas laborales (que forman parte del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria), lo cual explicaría el número de avances en la materia reportados por el presidente Portillo.

Un caso contrario (de acusado incumplimiento) se encuentra en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. En la lógica de la ayuda internacional, el retraso se explicaría por la ausencia de presión de gobiernos y organismos multilaterales (debido posiblemente a que las fuerzas armadas, en su estado actual, son funcionales para los intereses de Estados Unidos, sobre todo en materia de lucha contra el narcotráfico y control de la migración). Sin embargo, también influirían otros factores de naturaleza eminentemente interna que se explicarán más adelante.

En suma, conservar el apoyo financiero de la comunidad internacional puede considerarse una de las prioridades del presidente Portillo, la cual habría regido la priorización de los Acuerdos de Paz y, por ende, la rapidez o lentitud de su cumplimiento. En este sentido, puede considerarse que el mandatario tuvo un éxito relativo durante su primer año de gobierno, ya que la Unión Europea programó entregar a Guatemala 93 millones de euros para el periodo 2002-2006, lo que supera, con mucho, la ayuda otorgada a países de la misma Europa como Macedonia.

2. LA INFLUENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL TIENE UNA EFICACIA LIMITADA. Los límites a la eficacia de la presión internacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz se registran en una doble vertiente: los límites derivados de las características del Grupo Consultivo y aquellos que impone la élite guatemalteca.

En cuanto a las características del Grupo Consultivo, cabe destacar que no es ajeno a contradicciones internas e incluso expresa intereses en ocasiones contrapuestos. En el caso de los gobiernos, Estados Unidos y Canadá suelen poner más énfasis en los asuntos de seguridad hemisférica, mientras los europeos enfatizan el respeto a los derechos humanos y la eliminación de prácticas como la corrupción y la discriminación. Por lo que se refiere a los organismos multilaterales que forman parte del Grupo Consultivo, también suelen tener intereses diferenciados: mientras algunos priorizan la consecución de metas de naturaleza macroeconómica, otros subrayan la adopción de reformas legales como en los ámbitos de la propiedad y el trabajo. Tal diversidad de prioridades resta cohesión al Grupo y, por ende, disminuye la efectividad de sus presiones. Por añadidura, las amenazas han tendido a perder credibilidad desde el "autogolpe" del presidente Serrano Elías.

Por lo que toca a los límites internos a la influencia de la comunidad internacional, son fijados por la cúpula industrial y cierto sector del ejército que se valen de los prejuicios xenófobos y los valores nacionalistas abandonados por amplios sectores de la sociedad local para desvirtuar aquellos aspectos de los Acuerdos de Paz que dañan sus intereses y que, aducen, fueron impuestos por extranjeros. Algunos casos concretos, en este aspecto, serían la resistencia de las fuerzas armadas a reformular su doctrina y la renuencia de la oligarquía agraria para tomar en cuenta las resoluciones de los Consejos de Desarrollo Rural.

3. AMBIGÜEDAD E INCOHERENCIA DEL RÉGIMEN PORTILLISTA. En lo que respecta a la gestión de los Acuerdos de Paz por parte del presidente Portillo, su proceso de "relanzamiento" proyectó una imagen de que verdaderamente eran prioritarios para su gobierno. Sin embargo, resultó ciertamente sospechoso que fijara una calendarización que daba preeminencia a aspectos distintos de los establecidos en el Cronograma original y que se supeditara el avance de los Acuerdos al éxito de dos proyectos: el Pacto Fiscal (destinado a ampliar la recaudación tributaria

y, en ese sentido, orientado a hacer autofinanciable el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como demanda la comunidad internacional) y el Pacto de Gobernabilidad (destinado a dar solidez al propio régimen portillista y, por ende, ajeno a la agenda de la paz).

Finalmente, también genera suspicacia que se destinen cada vez menos recursos a los programas y acciones contemplados en los Acuerdos de Paz, al tiempo que se engrosan notablemente las estructuras burocráticas, se debilita la llamada "institucionalidad de la paz" y proliferan los casos de corrupción.

4. **EL PRESIDENTE PORTILLO ENFRENTA ESPECIALES DIFICULTADES PARA CUMPLIR LOS ACUERDOS DEBIDO A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ALIANZA QUE LO APOYA.** Resulta significativo que el presidente Portillo haya seguido el rumbo esencial definido por los Acuerdos de Paz en aquellos grandes rubros considerados prioritarios por la comunidad internacional, como respeto a los derechos humanos, fortalecimiento del sistema democrático (aunque sea en una expresión minimalista de mera democracia electoral) y ampliación de la recaudación tributaria.

Este último aspecto originó una oposición irreductible de la oligarquía empresarial que restó márgenes de maniobra política a la gestión portillista e incluso amenazó la gobernabilidad y obligó al presidente Portillo a reforzar su alianza con sectores tradicionalmente marginados, como indígenas y mujeres. Esto último explicaría los avances en el "Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria" y en el "Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas".

Es necesario destacar, por otra parte, que Portillo ganó la presidencia gracias al apoyo del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido de derecha fundado y encabezado por Efraín Ríos Montt, el ex dictador que ejecutó la política de "tierra arrasada", quien se opuso al proceso de paz (por considerar que se debía derrotar militarmente a la guerrilla) y ejerció una oposición férrea a las reformas constitucionales que impulsaban la agenda de la paz durante el gobierno de Álvaro Arzú (del Partido de Avanzada Nacional, PAN, partido de derecha proempresarial).

En el marco de la campaña electoral de 1999, fue notoria la discrepancia entre el entonces candidato Alfonso Portillo y su compañero de fórmula, Juan Francisco Reyes. El primero dijo inclinarse por las reformas a la Constitución para cumplir los Acuerdos de Paz, mientras el segundo (muy cercano a Efraín Ríos Montt) se manifestó en contra. Una interpretación del triunfo electoral del FRG puede ser que la ciudadanía no asocia a dicho partido con Ríos Montt y con la guerra, o bien que tuvo más peso la oferta populista de Portillo y el "voto de castigo" a Arzú por no haber atendido las principales demandas de la sociedad (bienestar económico y seguridad pública).

5. **NO EXISTE UNA CORRIENTE INTERNA SIGNIFICATIVA QUE PRESIONE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS EN SU INTEGRALIDAD.** La fragmentación de la sociedad guatemalteca, el aislamiento de las comunidades rurales, las dificultades de comunicación que entraña la multiétnicidad y finalmente la pobreza, con sus secuelas de analfabetismo y desinterés en asuntos ajenos a la sobrevivencia, han impedido que los Acuerdos de Paz se conozcan y sean comprendidos por la mayor parte de la sociedad guatemalteca. Un efecto de lo anterior es la percepción de amplios

grupos sociales de que los Acuerdos de Paz no entrañan beneficios tangibles en la vida cotidiana.

El entusiasmo original tras la firma del Acuerdo de paz firme y duradera estaba más relacionado, para las comunidades rurales, con el fin de la violencia, el resarcimiento por la pérdida de familiares y la recuperación de los predios de labranza ocupados por los militares. En dichos aspectos se han producido avances significativos, por lo que las comunidades volvieron a centrar sus esfuerzos en las tareas cotidianas.

Para las élites, la firma de la paz tenía el interés primordial de dar fin al aislamiento internacional en que se encontraba el país y reanudar el crecimiento económico, con la consecuente ampliación de las posibilidades de hacer negocios. Sin embargo, aspectos fundamentales de la agenda de la paz son contrarios a los intereses de la cúpula empresarial (política fiscal y reforma agraria, por citar dos casos) y del ejército (reformulación de su doctrina y de su papel en materia de seguridad interna), por lo que suelen presionar en contra de su cumplimiento.

6. LA DEBILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS. En Guatemala, las organizaciones políticas adolecen de programas y de ideologías. En este sentido, sus propuestas y agendas suelen obedecer a los propósitos personales de sus líderes o a objetivos electorales de coyuntura. Por ejemplo, en el 2000 las bancadas del FRG y del PAN en el Congreso (antaoño enemigas irreductibles) se aliaron para rechazar la legislación derivada directamente del Pacto Fiscal. La debilidad del sistema de partidos no tiene visos de corregirse en el corto plazo debido a que no ha sido considerado prioritario por ninguno de los dos presidentes electos desde la firma de la paz. Durante su mandato, Alvaro Arzú simplemente ignoró el Acuerdo de Paz referido justamente a la reforma política.

Por su parte, durante su primer año de gobierno, el presidente Portillo no desarrolló labor alguna de negociación ni concertación para redactar una iniciativa constitucional que permitiera fortalecer al sistema de partidos y garantizar la pluralidad de opciones políticas. El tema se encuentra ausente del programa de gobierno, del informe presidencial y del primer año del Cronograma de cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Finalmente, el único partido político involucrado esencialmente en los Acuerdos de Paz es la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Sin embargo, la disgregación de sus fuerzas y su búsqueda por erigirse en opción electoral le resta capacidades para impulsar el cumplimiento de los acuerdos por los que combatió, cuyo contenido negoció y cuyo texto final firmó.

7. ES NECESARIO VALORAR LO REALIZADO. Las recomendaciones de carácter inmediato y operativo directamente vinculadas con el cese al fuego y la desmovilización fueron cumplidas satisfactoriamente, y ayudaron al retorno a la normalidad y a restablecer un ambiente de paz. Aunque ambos méritos son del ex presidente Arzú, fue labor del presidente Portillo avanzar en políticas específicas para superar la violencia como instrumento principal de la política, desmilitarizar a la sociedad y reformar al Estado, con énfasis en el fortalecimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y del sistema de impartición de justicia para reducir la impunidad.

También se han cumplido, aunque a medias, un segundo grupo de medidas de carácter técnico más complejo y que afectan los intereses del ejército, como la creación de la Policía Nacional Civil, de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia y de la Secretaría de Análisis Estratégico (organismo civil de inteligencia), además de los Consejos de Desarrollo y sus Comisiones Paritarias orientadas a favorecer la participación social en la toma de decisiones a nivel local, sobre todo en el ámbito rural.

Sin embargo, acuerdos como el de derechos indígenas y de aspectos socioeconómicos acusan un alto grado de atraso, salvo en algunos rubros con elevado contenido asistencial o de reconciliación.

En este sentido, es difícil que se registren avances sustanciales durante lo que resta del mandato del presidente Portillo, sobre todo en ámbitos como abatimiento de la discriminación y reforma agraria, que tocan aspectos centrales de la sociedad y de la estructura económica de Guatemala.

Para valorar lo realizado, debe tomarse en cuenta el grado de deterioro en que se encontraba Guatemala luego de 36 años de guerra civil, la resistencia interna a cumplir la paz debido al dominio de los intereses de la oligarquía y del ejército, y la tendencia del sistema a poner obstáculos para cumplir las metas que su misma sociedad se ha fijado. Un caso ilustrativo es el arduo proceso por el que tuvo que pasar la URNG para cumplir los innumerables requisitos necesarios para convertirse en partido político, lo que demoró más de dos años.

Una expresión de la importancia de los avances logrados por el presidente Portillo consiste en que logró persuadir a las instituciones financieras internacionales y a los países donantes para que desembolsaran 1,300 millones de dólares en el periodo 2001-2006 para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El monto es ligeramente mayor que la necesidad de financiamiento de 1,250 millones planteada por el presidente Portillo, aunque el dinero no reembolsable es 7% menos que la cantidad aportada en 2001. La entrega de los recursos está condicionada a los avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en materia de transparencia de la gestión pública y en lo relativo a la promoción del diálogo con los sectores sociales.

Resulta especialmente encomiable la labor del presidente Portillo para llevar adelante una reforma fiscal que permitió, a su vez, reforzar algunas políticas sociales, sobre todo de educación y salud, y no es remoto que logre cumplir otras metas conforme se fortalecen las finanzas del Estado. En este sentido, la reforma fiscal de Portillo adquiere especial dimensión, no sólo por favorecer el cumplimiento de los demás acuerdos, sino también por el costo político que pagó. Cabe recordar que los repetidos esfuerzos de Álvaro Arzú por realizar una reforma fiscal originaron que se rompiera la alianza entre militares y empresarios, y que ambos realizaran sendos intentos golpistas.

8. HAY QUIENES CONSIDERAN QUE LA SITUACIÓN ACTUAL DE GUATEMALA SE ACERCA MÁS A UNA SITUACIÓN DE PREGUERRA QUE A UNA DE POSTCONFLICTO. Sectores de oposición al gobierno portillista insisten en que los problemas fundamentales del país siguen presentes sin atenuantes de importancia, lo cual afectaría la marcha del propio proceso de paz y la gobernabilidad del país. Además, dichos sectores estiman que las opciones intrasistémicas son cada día menores para promover

reformas moderadas o generar opciones políticas. En los medios de comunicación de Guatemala se reflejan especiales preocupaciones por el crecimiento de la pobreza y los escasos avances para incorporar a la población indígena al desarrollo nacional, al igual que la incapacidad del sistema para impartir justicia.

Sin embargo, tales fenómenos no justifican, en sí mismos, los temores de un resurgimiento de la guerra. Para ello harían falta otros factores como los existentes durante la Guerra Fría.

Difícilmente el ejército entrañaría un riesgo, como en el pasado, ya que ha obtenido beneficios significativos del cogobierno con el presidente Portillo. Además de las prerrogativas derivadas del control que ejerce el general retirado Efraín Ríos Montt como presidente del Poder Legislativo, el ejército no ha avanzado hacia su reconversión y modernización. Tampoco ha sido reformada su ley constitutiva, mientras el presupuesto asignado a las fuerzas armadas ha sobrepasado sistemáticamente el límite de 0.83% del PIB fijado en los Acuerdos de Paz.

En el año 2000 las fuerzas armadas ejercieron su presupuesto original de 117.8 millones de dólares más 41.4 millones de dólares derivados de transferencias de otras partidas presupuestales. En el año 2001, a los 105.5 millones de dólares autorizados por el Congreso se añadieron 89.5 millones. La dimensión del incremento presupuestal adquiere otra interpretación cuando se considera que el ejército tiene 33% menos efectivos que antes de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera, en 1996.

Si resulta un riesgo la debilidad del Estado guatemalteco que se ha agudizado durante la fase de postconflicto, ya que limita el funcionamiento del aparato institucional y la capacidad financiera para la prestación de servicios e inversión. Como resultado de todo ello se ha reducido la legitimidad del Estado ante los ciudadanos y su capacidad para ejercer hegemonía sobre los intereses privados en función del interés nacional. En el mediano plazo no se descartaría una profundización del desencanto ciudadano con el gobierno democrático, cuyo principal riesgo consistiría en profundizar la apatía ante los procesos electorales.

Especialmente débil ha sido el gobierno de Portillo, a juzgar por su tendencia a neutralizar las demandas de la sociedad, más que a cumplirlas; su actitud de ganar tiempo en vez de enfrentar los problemas; su uso desenfrenado de los recursos tecnológicos y del *marketing* político, así como de los medios electrónicos de comunicación social. La proliferación de los linchamientos hace evidente la incapacidad para hacer imperar el Derecho, al tiempo que grandes zonas del territorio nacional se encuentran desprovistas de presencia institucional.

En suma, durante su primer año de gobierno (enero de 2000 a enero de 2001), el presidente hizo poco honor a su palabra de hacer de los Acuerdos de Paz su programa de gobierno. El diseño de un complejo andamiaje institucional y conceptual para facilitar el avance en materia de agenda de la paz se tradujo en avances parciales orientados fundamentalmente a favorecer la sobrevivencia de su régimen. A ello obedece un cuidadoso proceso de toma de decisiones en materia de proceso de paz que pretendía satisfacer simultáneamente a sectores y grupos de presión con intereses distintos y en ocasiones contrapuestos.

El mandatario pretendió cumplir las recomendaciones de la comunidad internacional (gobiernos y organismos internacionales) para eliminar el riesgo de aislamiento de su régimen. También pretendió preservar los intereses de empresarios y militares para evitar el riesgo de Golpe de Estado. Finalmente, se tomaron decisiones que respondieran a la plataforma del partido gobernante, cuyo origen y liderazgo lo hace por definición contrapuesto a los Acuerdos de Paz. Entre compromisos tan complejos, se avanzó en aquellos aspectos que beneficiaran a campesinos, desarraigados, viudas y huérfanos, de modo que se ampliara la base social de apoyo al gobierno portillista.

La debilidad estructural del Estado guatemalteco y la nula obligatoriedad de los Acuerdos de Paz hace que su cumplimiento dependa fundamentalmente del compromiso personal del jefe del Ejecutivo, del apoyo del Poder Legislativo y de la presión de la comunidad internacional. En este sentido, sólo resta esperar que el sucesor de Portillo tenga un compromiso con la agenda de la paz que trascienda la retórica; que el electorado vote en noviembre del 2003 por un proyecto que impulse el proceso de paz y que la comunidad internacional no deje sola a Guatemala en el proceso. Si del cumplimiento de esas tres condiciones depende el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, no cabe abrigar muchas expectativas favorables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA.

1. Arévalo de León, Bernardo; González, Patricia y Vela, Manolo, *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, 253 pp.
2. Arévalo de León, Bernardo, *Sobre arenas movedizas: sociedad, estado y ejército en Guatemala 1997*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1998, 168 pp.
3. Bejarano, Jesús Antonio, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995, 268 pp.
4. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (comp.), *Diccionario de política*, México, ed. Siglo Veintiuno, 1982, 1751 pp. (dos tomos).
5. Camacho Nassar, Carlos y Aguilar Stwolindky, Carla, *Memoria de la esperanza. El retorno de los refugiados guatemaltecos*, Guatemala, ed. Programa de Apoyo Institucional a la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), gobierno de Guatemala-Comisión Europea, 1997, 242 pp.
6. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: memoria del silencio*, Guatemala, ed. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), 2001. Versión en CD-Rom.
7. Figueroa Ibarra, Carlos, *Los que siempre estarán en ninguna parte. La desaparición forzada en Guatemala*, México, Espiral Editora, 1999, 228 pp.
8. Hurtado, Laura y Castillo, Patricia, *Desarraigados. ¿Hasta cuándo?. Balance y lecciones aprendidas en el proceso de cumplimiento de los compromisos relativos a la tierra para la población desarraigada y los desmovilizados de la URNG 1997-2001*, Guatemala, ed. Serviprensa, 2002, 128 pp.
9. Jonas, Susanne, *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*, Guatemala, ed. FLACSO, 2000, 511 pp.
10. Macías, Julio César, *Epitafio para César Montes. Relatos de la guerra revolucionaria en Centroamérica*, San Salvador, ed. Guayampopo, 1997, 322 pp.
11. McCleary, Rachel M., *Imponiendo la democracia: las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*, Guatemala, Artemis Edinter, 1999, 380 pp.
12. Mérida González, Mario Alfredo, *Testigo de conciencia*, Guatemala, ed. Elperiódico, 2000, 390 pp.
13. Molkenint, Gudrun, *Los difíciles senderos de la paz en Guatemala. Resultados de un estudio empírico con énfasis local*, Guatemala, ed. FLACSO, 2001, 206 pp.

14. Poitevin, René y Sequén-Mónchez, Alexander, *Los desafíos de la democracia en Centroamérica, Guatemala*, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, 161 pp.
15. Reyes Illescas, Miguel Ángel, *Centroamérica, riesgos y desafíos para la paz y la democracia, la unión política como estrategia*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Serie Debate, núm. 41, 1998, 124 pp.
16. Rojas Aravena, Francisco, Arévalo de León, Bernardo y Sojo, Carlos, *Sociedad, estado y fuerzas armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1998, 219 pp.
17. Rosada-Granados, Héctor, *Guatemala 2000: análisis de una coyuntura*, Guatemala, ed. Centro de Estudios para la Democracia y el Desarrollo (CEPADE)-Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA), 2000, 93 pp.
18. Sichar Moreno, Gonzalo, *Historia de los Partidos Políticos Guatemaltecos*, Quetzaltenango, ed. Los Altos, 1999, 80 pp.
19. Sieder, Rachel, *Derecho consuetudinario y transición democrática en Guatemala*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1997, 136 pp.
20. Torres-Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo, *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*, Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, 343 pp.
21. Zamora, Rubén, et. al., *A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*. Guatemala, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, 185 pp.

DOCUMENTOS

1. *Acuerdos de paz de Guatemala*. Página web de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. En www.minugua.guate.net, 130 pp.
2. *Análisis del cumplimiento e implementación de los Acuerdos de Paz. V aniversario de la firma de la paz*. Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Guatemala, diciembre de 2001, 21 pp.
3. *Asumamos los desafíos de la paz. Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004*, Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, Guatemala de la Asunción, mayo del 2000, 13 pp.
4. *Cronograma de implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz 2000-2004*. Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, Guatemala, C.A., 12 de diciembre de 2000, 59 pp.

5. *Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1998 - 31 de octubre 1999)*, Guatemala, noviembre de 1999, 27 pp.
6. *Suplemento al cuarto informe sobre la verificación de los acuerdos de paz en Guatemala (1 de agosto 1998 – 31 de octubre 1999). Observaciones y recomendaciones relativas a la agenda de paz pendiente. Síntesis del estado de cumplimiento de los compromisos calendarizados en el Acuerdo sobre Cronograma*, Guatemala, noviembre de 1999, 44 pp.
7. *Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la verificación de los acuerdos de paz en Guatemala (1 de julio 2000 – 31 de marzo 2001)*, Guatemala, junio de 2001, 26 pp.
8. *I informe del presidente al Congreso de la República. Alfonso Portillo, presidente constitucional de la República*, Guatemala, enero de 2001, 208 pp.
9. *Palabras del Sr. Gerd D. Merrem, representante especial del Secretario General y jefe de misión, en la presentación del sexto informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los acuerdos de paz en Guatemala*, página web de Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala ([www.minugua.guate.net.](http://www.minugua.guate.net)), 2001, 6 pp.
10. *Situación de los compromisos relativos al ejército en los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), página web de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala ([www.minugua.guate.net.](http://www.minugua.guate.net)), mayo de 2002, 45 pp.

ARTÍCULOS

1. "Grupo Consultivo: gobierno convence a cooperación internacional", en *Inforpress Centroamericana*, no. 1451, Guatemala, 15 de febrero de 2002, pp. 1-3.
2. LeoGrande William, "América Central: una década de democracia", en *Foreign Affairs en español*, México, verano de 2001.
3. Montaña, Jorge, "La óptica mexicana en Centroamérica", en *Foreign Affairs en español*, México, verano de 2001.
4. Pineda, Francisco, "La guerra de baja intensidad" en *Revista Chiapas*, www.ezln.org y en *Revista Lote*, www.revistalote.com.
5. Vela, Manolo, "Dilemas de la reforma del sistema de inteligencia en Guatemala" en revista *Diálogos* número 3, marzo de 1999, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en www.fas.org.irq/world/guatemala.
6. Gularte, Eduardo, "Los jóvenes y la cultura de paz en Guatemala" en revista *Razón y Palabra* no. 18, mayo-julio de 2000, en www.razonypalabra.org.mx.

TESIS

Juárez Cedeno, Jorge. *El enfrentamiento armado interno de Guatemala (1960-1996) y el primer año de vigencia de los acuerdos de paz: visión e impacto entre los sectores de la sociedad guatemalteca*. Tesis asesorada por Gustavo de la Vega Shiota para obtener el título de Licenciado en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2001, 177 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN