

FERNANDO HARTO DE VERA

# Guatemala: el largo recorrido de la paz

*1996 ha supuesto el fin del único conflicto armado que quedaba por cerrar en América Central y, también, del proceso de paz más longevo. Tras cinco años de negociaciones, sólo quedan por cerrar aspectos operativos para la aplicación de los acuerdos sustanciales ya alcanzados y cuya agenda fue fijada en 1991. Tales acuerdos tienen que ver con la democratización del país, los derechos humanos, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, el fortalecimiento del poder civil, aspectos socioeconómicos y el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas. Pese a los paralelismos respecto al proceso de paz salvadoreño, el alcance de los acuerdos guatemaltecos es menor. Ello se debe, fundamentalmente, a la diferente fortaleza con la que las respectivas guerrillas –URNG y FMLN– llegaron a la mesa negociadora.*

Fernando Harto de Vera es profesor de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

La paz avanza con paso firme en Guatemala.<sup>1</sup> Después de más de 30 años de violencia y un saldo de 150.000 muertos, la guerra civil más antigua de América Latina terminará antes de que acabe el año. El camino no ha resultado fácil. Así lo demuestra el hecho de que ha sido el último de los conflictos centroamericanos en cerrarse.

El complejo proceso de negociación se ha desarrollado desde comienzos de la presente década y ha transcurrido paralelo a la lenta y tortuosa transición a la democracia que comenzó con el fin de los gobiernos militares a partir del mandato de Vinicio Cerezo (1986-1990), primer presidente civil. Las negociaciones se han prolongado bajo el mandato de Jorge Serrano (1991-1993), Ramiro de León (1993-1995) y el actual presidente, Alvaro Arzú, vencedor de los comicios de noviembre de 1995. En todo este tiempo, el proceso de paz ha avanzado con una cadencia que ha vivido cambios de ritmos y de intensidad dependientes de las coyunturas de la dialéctica autoritarismo/democratización. El objetivo de este artí-

---

<sup>1</sup> El presente artículo ha sido escrito en el mes de septiembre de 1996.

culo es reconstruir el proceso de paz describiendo y analizando las distintas etapas por las que éste ha atravesado.

El primer contacto entre el Gobierno guatemalteco y la guerrilla, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se produjo bajo la Administración del demócratacristiano Vinicio Cerezo en octubre de 1987. Aunque el punto de partida significativo en el proceso de paz es el Acuerdo de Oslo, firmado por la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR). En el acuerdo se diseñó una estrategia de negociación en dos fases. La primera consistió en sostener una serie de encuentros entre la guerrilla y diversos interlocutores representantes de la sociedad civil preparatorios de una segunda en la que se produciría la negociación directa.

Los contactos con los representantes de la sociedad civil se realizaron entre los meses de mayo y octubre de 1990 como prólogo al contacto directo con el Gobierno de Jorge Serrano Elías, finalmente celebrado en abril de 1991.

El diálogo directo, que tuvo lugar en México, dio como fruto la firma del Acuerdo de México, que marca el inicio de la transición desde el simple diálogo hacia la negociación. El documento contiene una lista de temas sobre los que tendrían que girar las conversaciones que a partir de entonces: 1) democratización, 2) derechos humanos, 3) identidad y derechos de los pueblos indígenas, 4) fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, 5) aspectos socioeconómicos y situación agraria, 6) reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento, 7) reformas constitucionales y régimen electoral, 8) bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país, 9) calendario de la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos, y 10) firma del acuerdo de paz firme y duradera, y desmovilización.

La agenda de los Acuerdos de México se estructuró alrededor de dos ejes temáticos. En primer lugar, los seis primeros temas no tardaron en ser denominados por los analistas "puntos sustantivos". El segundo eje temático, constituido por los temas que van del número 7 al 11, estaba compuesto por los "aspectos operativos".

Durante los meses siguientes a la firma del Acuerdo de México prosiguieron las negociaciones sobre el primero de los temas de la agenda, la democratización del país. Las conversaciones se desarrollaron bajo el influjo de la euforia por la firma del Acuerdo de México y como consecuencia desembocaron en la pronta firma, en agosto de 1991, del Acuerdo Marco sobre democratización, también conocido como Acuerdo de Querétaro. La generalidad y la ausencia de compromisos concretos hizo bastante fácil que las partes estamparan su firma.

Sin embargo, tras la celeridad inicial, las negociaciones se ralentizaron cuando pasó a discutirse el apartado relativo a los derechos humanos. El *impasse* se prolongó desde octubre de 1991 hasta fines de 1992. La empresa privada, agrupada en el Comité Coordinador de Agrupaciones Agrícolas Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), el Gobierno y el Ejército endurecieron sus posiciones y prefirieron esperar a ver lo que ocurría con las negociaciones de paz en El Salva-

dor.<sup>2</sup> Paralelamente, durante los primeros meses de 1992, Guatemala se sumió en una profunda crisis de gobernabilidad que terminó con el autogolpe de Serrano Elías en mayo de 1993. Así, durante 1992 y hasta la primera mitad del 93, el proceso de paz perdió fuerzas.

## La negociación sustantiva

Entre julio de 1993 y noviembre de 1995 se desarrolló lo más sustantivo de las negociaciones. La asunción del nuevo Ejecutivo de Ramiro de León generó expectativas de paz. El Gobierno tomó la iniciativa lanzando en julio de 1993 un plan de paz, con mecanismos operativos que peseguían el relanzamiento y agilización del proceso: la mediación de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), y la creación de dos instancias que trabajaran simultáneamente. La primera reuniría a representantes de la sociedad civil y de la URNG para llegar a acuerdos sobre temas económicos y sociales. La segunda, sería una comisión negociadora gubernamental que se ocuparía de las negociaciones directas con la Comandancia de la URNG en México.

El primer encuentro directo entre la URNG y el nuevo Gobierno tuvo lugar en enero de 1994. Fue un éxito y concluyó con la firma de un Acuerdo Marco que estableció las directrices que habrían de seguirse en adelante. El *modus operandi* que consagraba consistía en un esquema triangular en el que la ONU oficiaba como instancia mediadora, la Asamblea de la Sociedad Civil como instancia que presenta las propuestas que sirven de base a los acuerdos y el Grupo de Países Amigos (México, Colombia, Venezuela, EE.UU., España y Noruega), como testigos.

A partir de la firma del Acuerdo Marco, se comenzó la negociación sobre el primer punto sustantivo de la agenda de México, esto es, los derechos humanos. Las conversaciones adquirieron un ritmo trepidante. A finales de marzo se logró el consenso en Tlatelolco. Las partes acordaron el establecimiento en el país de una misión de las Naciones Unidas que verificaría el grado de respeto a los derechos humanos. El Gobierno aceptó que el Acuerdo entrara en vigor antes de la finalización del conflicto.

En junio se firmaron en Oslo dos acuerdos relativos al reasentamiento de la población desarraigada y a la creación de una Comisión de la Verdad.

El origen de la población desarraigada se remonta a comienzos de la década de los 80 cuando masas de campesinos huyeron de sus comunidades para poner-

*Entre julio de  
1993 y  
noviembre de  
1995 se  
desarrolló lo  
más  
sustantivo  
de las  
negociaciones.*

<sup>2</sup> “El CACIF, es la Federación de todas las Asociaciones de Agricultores, Comerciantes e Industriales que actúa en nombre de todas ellas cuando la gravedad de sus intereses en juego lo ameritan, es decir, en ocasiones es el portavoz oficial de la oligarquía y burguesía juntas, siendo en sí mismo una representación simbólica del bloque en el poder”. R. Poitevan, *El proceso de industrialización en Guatemala*, EDUCA, S. José, 1977, p. 211.

Una caracterización del papel desempeñado por el CACIF desde su creación se encuentra en M. Casaús Arzú y T. García Giráldez “La crisis de dominación y la remodelación de las élites de poder en Guatemala (1980-1990)” en M. Casaús Arzú y T. García Giráldez (coords.), *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta*, CEDEAL, Madrid, 1994, pp. 28-29.

*La Comisión de la Verdad tendrá como misión la investigación y esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las tres décadas del conflicto.*

se a salvo de las masacres del Ejército. El régimen militar decretó el “abandono voluntario” de las tierras y fomentó una política de repoblación y ocupación de las propiedades de los huídos. Se contabilizaron 1,5 millones de desplazados internos, 45.000 refugiados en México y 10.000 en otros países vecinos. Un 15,5% de la población estaba desarraigada como consecuencia del conflicto.<sup>3</sup> En el acuerdo se garantiza el mejoramiento educativo de la población retornada, la debida documentación de los repatriados y la dotación de tierras, financiamiento, insumos y asesoría agrícola para su reincorporación a la vida productiva, así como la selección de las áreas donde serán reubicados definitivamente.

La Comisión de la Verdad tendrá como misión la investigación y esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las tres décadas del conflicto. Estará integrada por tres miembros. El presidente será el moderador de la ONU Jean Arnault, quien nombrará a los otros dos miembros con el aval de las partes. Este organismo empezará a funcionar tras la firma de los acuerdos definitivos teniendo que finalizar sus funciones en un plazo de seis meses, prorrogables por medio año más a petición de las partes. A diferencia del caso salvadoreño, no podrá acusar a individuos concretos como responsables de los crímenes sino sólo a instituciones. Además, sus conclusiones no tendrán más que un carácter testimonial que no podrá dar lugar a actuaciones judiciales.

Pese a los avances que se registraron, las fechas acordadas en Tlatelolco comenzaron a registrar un retraso que alejó la posibilidad de que 1994 fuera el año de la firma de la paz.

Las conversaciones directas se reanudaron en octubre de 1994. Había que iniciar la discusión sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. La firma del acuerdo sobre esta materia se produjo en marzo de 1995. Uno de sus aspectos fundamentales consistió en la realización de varias reformas a la Constitución para reconocer el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. La reforma reconoce a las distintas etnias indígenas (más del 60% de la población), una serie de derechos económicos, políticos, sociales y culturales entre los que destacan la cooficialización de sus idiomas y la reforma del sistema educativo para promover una enseñanza bilingüe y multicultural. Esta fue una de las mayores concesiones que otorgó el Gobierno, reticente a lo largo de toda la negociación a enmendar la Carta magna.

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

En el campo de los derechos políticos, se promoverá la reforma al Código Municipal, a fin de hacer posible la participación de las autoridades mayas en la toma de decisiones en sus respectivas localidades. Asimismo, se tomarán en cuenta las normas del Derecho consuetudinario indígena, en ciertos casos, a nivel

<sup>3</sup> Elaboración propia basada en datos extraídos de *Panorama centroamericano/Reporte Político*, nº 95, julio de 1994, INCEP, Guatemala y *Anuario Latinoamericano 1996*, Instituto Internacional del Desarrollo (ID), Madrid, 1996.

local, siempre que no entren en contradicción con el ordenamiento jurídico nacional.

Durante el mes de junio comenzaron las negociaciones sobre los aspectos socioeconómicos y la situación agraria. Según la URNG, los puntos más conflictivos eran los relativos a la dotación de tierra a los campesinos, el fortalecimiento financiero y modernización del Estado y la creación de un impuesto que gravase las tierras ociosas. La última ronda de negociaciones sobre la temática socioeconómica se produjo en agosto de 1995. A medida que se acercaban las elecciones de noviembre, las negociaciones iban perdiendo ritmo. Mientras que el Gobierno se mantenía interesado en acabar su gestión con el triunfo que hubiera supuesto la firma definitiva de la paz, la URNG prefería mantenerse a la expectativa hasta ver cuál era el talante del nuevo Gobierno.

## La recta final

A comienzos de noviembre de 1995 se produjo la elección del conservador Arzú como presidente de la república.<sup>4</sup> El triunfo de Arzú, representante de los intereses más conservadores, fue recibido por la mayoría de los observadores con cautela ante lo que podía significar de potencial amenaza de retroceso en el proceso de paz. Sin embargo, y contra todo pronóstico, su presidencia ha acelerado las conversaciones de paz.

Durante diciembre de 1995, Arzú sostuvo cinco reuniones secretas con la URNG. Asimismo, nombramientos en la cúpula castrense llevaron a posiciones de mando a militares moderados proclives a una solución negociada.<sup>5</sup> Otro gesto altamente significativo fue la reunión directa sostenida por el presidente Arzú en México, en el transcurso de una visita a su homólogo Zedillo, con la Comandancia de la URNG. Fue el primer encuentro directo entre un presidente guatemalteco y los insurgentes desde el comienzo del proceso de paz. La respuesta de la URNG consistió en decretar una tregua unilateral seguida por una medida similar por parte del Ejército que llegó a declarar, por medio del ministro de la Defensa, que, para las Fuerzas Armadas, la guerra ya había concluido.

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

### 1.- Democratización y desarrollo participativo.

Para fortalecer las capacidades de participación de la población, el Gobierno se compromete a promover reformas que den más protagonismo al nivel local

<sup>4</sup> Un balance de los resultados electorales se puede consultar en el *Anuario latinoamericano 1996*, op. cit.

<sup>5</sup> En la primera semana de Gobierno, el nuevo ministro de Defensa, el general Julio Balconi, anunció más de 250 cambios en los puestos de mando que incluían el relevo de sus cargos a seis generales. Las consecuencias de este hecho son que una generación más joven de oficiales, dispuesta a aceptar la modernización del Ejército, ha sido promovida a puestos de relevancia.

*El acuerdo contiene los elementos básicos para la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo que tiene dos ejes principales: la modernización del Estado y la resolución del problema agrario.*

a través de medidas de descentralización administrativa. El acuerdo enfatiza la obligación del Estado de promover la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres.

2.- Desarrollo social.

Se pone énfasis en el papel fundamental de la inversión privada para la generación de empleo y el desarrollo social. Recoge el compromiso de aumentar el PIB en un 6% anual, así como incrementar para el año 2000 el gasto público en educación y salud hasta un 50% más de lo ejecutado en esas áreas en 1995.

3.- Situación agraria y desarrollo rural.

Se contempla la creación de un Banco de tierras, que se conformará con tierras baldías y fincas de propiedad estatal así como tierras que el estado adquiera para este fin.<sup>6</sup> Asimismo, se establece el apoyo a empresas y asociaciones campesinas y cooperativas, el aumento de la inversión pública en la infraestructura rural, la creación de procedimientos para dirimir los litigios sobre la tierra, programas de promoción ecológica y el establecimiento de un catastro nacional. Para financiar todas estas medidas, el Gobierno promoverá la aplicación de un impuesto territorial recaudado por las municipalidades y un aumento en el impuesto sobre tierras ociosas y/o subutilizadas.

4.- Modernización de la gestión pública y política fiscal.

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

El acuerdo contiene los elementos básicos para la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo que tiene dos ejes principales: la modernización del Estado y la resolución del problema agrario.

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

Por su parte, al interior de la URNG, el acuerdo también tropezó con dificultades. Así, se produjo un enfrentamiento entre la comandancia general y el equipo político-diplomático que la ha asesorado a lo largo del proceso de negociación, que acabó disolviéndose. Próxima a la firma de la paz definitiva, el poder de negociación de la URNG sufría un serio deterioro.

Una vez firmado el acuerdo sobre los aspectos socioeconómicos, únicamente quedaba por abordar el fortalecimiento del poder civil y la función del Ejército en

<sup>6</sup> El documento base de la ONU había incluido la expropiación directa por parte del Estado para asegurar el acceso de los campesinos a la tierra, pero en el acuerdo final este mecanismo perdió protagonismo.

una sociedad democrática, el último de los temas sustantivos de la agenda. Las negociaciones se iniciaron en junio, en un clima de entendimiento tal que presagiaba una pronta y poco complicada negociación. Tanto la Asamblea de la Sociedad Civil como las Fuerzas Armadas hicieron públicas sus posiciones que resultaron ser muy próximas. ¿Cómo es posible que esta sintonía se haya producido tras más de tres décadas de brutal y absoluto dominio de los militares en el escenario político guatemalteco? La dinámica interna del Ejército, posiblemente uno de los más herméticos del continente, ha experimentado cambios en los últimos tiempos. Con ocasión del debate sobre la creación de la Comisión de la Verdad, en la primera mitad de 1994, comenzaron a emerger dos corrientes en el seno de la institución armada: el sector de “línea dura”, liderado por los oficiales de mayor rango y de más edad, opuesto al proceso de paz y representante de las posiciones más tradicionales y reaccionarias, y el de los “institucionalistas”, más jóvenes y con mayor apertura hacia los cambios que se han producido a nivel internacional. Los institucionalistas, con una visión a largo plazo del papel de Ejército tras el fin del conflicto armado, y más proclives a una redefinición de sus funciones, fueron imponiéndose poco a poco. Una serie de cambios iniciados en junio pasado consolidan a la línea institucional y preparan a la institución armada para la reestructuración que sufrirá tras el advenimiento de la paz.<sup>7</sup>

Tras dos meses de negociaciones, el acuerdo sobre el sexto y último de los temas sustantivos, Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, fue firmado el pasado mes de septiembre en Ciudad de México. El texto del acuerdo, que recoge en gran medida las posiciones que tanto el Ejército como la Asamblea de la Sociedad Civil ya habían hecho públicas, tiene como aspectos fundamentales los siguientes:

a) El Estado y su forma de gobierno.

Se establece que el fortalecimiento del poder civil pasa necesariamente por la mejora, modernización y fortalecimiento del Estado. En este sentido, el documento plantea el esbozo de una reforma del Estado que afecta a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

b) El organismo legislativo.

Se establece la creación de una instancia multipartidaria cuya función consistirá en impulsar un proceso de reforma del reglamento interno del Congreso con el objetivo de fortalecer su función de control del Ejecutivo. Asimismo, se procederá a que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva.

c) Sistema de justicia.

Se integrará una comisión encargada de producir un informe con recomendaciones sobre el contenido de la reforma del sistema judicial, asesorada por Naciones Unidas. Asimismo, se contempla el establecimiento del Servicio Públi-

---

<sup>7</sup> Los cambios consistieron en el ascenso del ministro de la Defensa, Julio Balconi, a General de División, así como la promoción para 6 nuevos coroneles, 16 mayores, 6 tenientes coroneles, 14 capitanes primeros, 31 capitanes segundos, 24 tenientes y 30 subtenientes, además de pasar a la reserva a un general y 6 coroneles.

co de Defensa Penal para proveer asistencia gratuita a los sectores de bajos ingresos. Para acometer la tarea de la modernización del sistema de justicia, el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público efectivo en relación con el PIB, en un 50% respecto al gasto destinado en 1995.

d) Organismo ejecutivo.

Bajo esta denominación se contienen los aspectos relativos a la seguridad, así como al papel y función del Ejército. El acuerdo parte de la definición del concepto de seguridad integral, por el que la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Para poder poner en marcha este concepto, se creará un Consejo Asesor de Seguridad. Asimismo, se reestructurarán las fuerzas policiales en una sola Policía Nacional Civil. Para finales de 1999, una nueva fuerza de Policía Nacional Civil estará funcionando en todo el territorio bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación, con un mínimo de 20.000 agentes.

Respecto al Ejército, el acuerdo estima que su misión consistirá en la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. La subordinación al poder civil queda asegurada mediante la proclamación de que el presidente es el Comandante General del Ejército y en su definición como una institución de carácter apolítico, obediente y no deliberante. Además, se elimina el fuero militar. El entramado de empresas castrenses funcionará en las mismas condiciones a otras insituciones similares existentes, sin fines de lucro, y dejará de existir la emisora de televisión de la que hasta ahora disponía. Por último se crea un organismo de inteligencia civil, dependiente de la Presidencia de la República.

En cuanto a la reconversión de los cuerpos de seguridad, se acuerda la desmovilización y desarme de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y se disuelve la Policía Militar Ambulante.

Con respecto al Ejército, se reorganizará el despliegue de las fuerzas militares durante 1997 y se reducirán sus efectivos en un 33%, unos 16.000 hombres, en el mismo año. También se establece, para 1999, la reducción respecto del gasto militar destinado en 1995 de un 33% en relación con el PIB. Los recursos liberados se destinarán a programas de educación, salud y seguridad ciudadana.

El resultado de la reducción ha recogido íntegramente el planteamiento de las Fuerzas Armadas y ha desestimado las posiciones de los insurgentes. También sorprende que en la nueva policía no se contemple un mecanismo de cuotas para el ingreso a la misma de los miembros desmovilizados del Ejército y la URNG. En este sentido, el acuerdo tiene un alcance sensiblemente inferior al firmado en El Salvador, en el que la reducción del Ejército fue del 50%.<sup>8</sup> Así pues, de todos los acuerdos sustantivos, éste último es el que arroja unos resultados más pobres.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> F. Harto de Vera, "1992: El primer año de paz en El Salvador", *Tiempo de Paz*, nº 26, invierno 1992-93, Madrid.

<sup>9</sup> La depuración de las Fuerzas Armadas, aunque esté ausente del texto de los acuerdos, la política de nombramientos del presidente Arzú y su ministro de Defensa, Balconi, la está propiciando en la práctica.

## La consolidación de la paz, una tarea pendiente

Agotada la negociación sustantiva, quedan pendientes los temas operativos. De acuerdo con la agenda de México, el primer tema operativo que se negociará será la reinserción de la guerrilla.<sup>10</sup> Posteriormente se tratará el cese al fuego y se fijará la fecha para el cese de las hostilidades, los lugares donde se harán las concentraciones de efectivos de la URNG, la entrega de sus armas, la desmovilización y, finalmente, la verificación de los acuerdos. El fin de la negociación operativa se producirá antes de que acabe 1996.

A lo largo de las páginas precedentes se han ido desgranando comparaciones con el proceso salvadoreño. En estas reflexiones finales resulta muy útil retomar el método comparado para formular algunas observaciones que lleven a una valoración del alcance real del proceso de paz guatemalteco.

Por lo que se refiere al esquema técnico, los paralelismos son más que evidentes: en los dos casos, el primer acuerdo consistió en el establecimiento de una agenda, ante una situación de *impasse* se recurrió a la mediación de la ONU, lo que aceleró el proceso y el acuerdo final se ha firmado con gobiernos representativos de la nueva derecha centroamericana. Tanto ARENA, en El Salvador, como el PAN, en Guatemala, representan a una burguesía modernizante que ha entendido que no puede impulsarse un capitalismo con crecimiento económico sin paz. En este sentido, la guerra ha servido en ambos países para modernizar a las élites dominantes. El estilo de dominación tradicional, autoritario y excluyente, comienza a ser paulatinamente, y no sin esfuerzo, sustituido por un estilo de liderazgo que incorpora con lentitud elementos de consenso y legitimación democrática.

El proceso no es sencillo ni está exento de tensiones. En el caso guatemalteco, la alarmante oleada de inseguridad ciudadana que se ha vivido durante los primeros meses de la Administración Arzú son un "ajuste de cuentas" de los sectores reaccionarios, aunque todo parece indicar que han perdido la batalla.

La negociación fue más rápida en El Salvador –duró 20 meses– que en Guatemala (5 años).<sup>11</sup> Varios son los factores que lo explican. En primer lugar, los mecanismos constitucionales de refrendo a los Acuerdos entre el FMLN y el Gobierno salvadoreño sirvieron como catalizador del proceso. Además, en el caso guatemalteco, los años 1992 y 1993 registraron un estancamiento mientras se esperaba el resultado de las negociaciones salvadoreñas, percibidas un *test* del que se podían extraer enseñanzas. Un estancamiento reforzado, además, con la desastrosa gestión de la Administración Serrano.

Pero, además de los factores coyunturales hasta ahora citados, en el rezago del proceso de paz guatemalteco influye un elemento estructural: el diferencial de

*Tanto  
ARENA, en  
El Salvador,  
como el PAN,  
en  
Guatemala,  
representan a  
una burguesía  
modernizante  
que ha  
entendido que  
no puede  
impulsarse un  
capitalismo  
con  
crecimiento  
económico  
sin paz.*

<sup>10</sup> En el proceso de paz salvadoreño, la agenda se fijó en el mes de mayo de 1990 y contó con siete puntos: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico y social y verificación de la ONU. El acuerdo final se consiguió en el mes de diciembre de 1991 y su firma solemne se produjo en enero de 1992.

<sup>11</sup> El 12 de diciembre el Gobierno y la guerrilla guatemaltecas firmaron en Madrid un acuerdo para la incorporación de la URNG a la vida civil. Este es el último acuerdo previo al acta para una paz firme y duradera cuyo texto estaba previsto que fuera firmado por las partes el 29 de diciembre en Guatemala.

poder entre el FMLN y la URNG. La capacidad militar de la guerrilla salvadoreña fue superior a la de sus homólogos guatemaltecos. La URNG, a partir de la política de "tierra arrasada" aplicada por Ríos Montt hacia 1982, jamás volvió a recuperarse de tan durísimo golpe. En estas condiciones, el Ejército guatemalteco se encontraba en mejor posición que las Fuerzas Armadas Salvadoreñas para prolongar la guerra. Cuando la posibilidad de derrotar al enemigo se contempla como una hipótesis verosímil, el atractivo de un arreglo negociado del conflicto es menor. A diferencia de lo ocurrido en El Salvador, el diseño de la estrategia contrainsurgente fue de factura guatemalteca, lo que procuró al Ejército un mayor margen de autonomía relativa respecto a las presiones de Estados Unidos y, en general, la comunidad internacional.

Esta diferencia de capacidad de poder entre ambas guerrillas explica igualmente el diferente contenido de los acuerdos, de alcance superior en el caso salvadoreño (desde las competencias de la Comisión de la Verdad, al problema de la tierra o la reestructuración del Ejército). La negociación ni quita ni da poder a las partes. Únicamente explicita en una mesa el poder que los contendientes han alcanzado a través de los años de lucha. Además, el poder de la URNG se ha deteriorado aún más debido a divisiones internas que han sido públicas durante el proceso de negociación.

El tamaño del reto que espera a Guatemala en la construcción de la paz es de la misma proporción que la intensidad destructora de una guerra que se ha prolongado durante tres décadas. Solamente el coste de implementar los acuerdos socioeconómicos y agrario ha sido calculado entre 600 ó 900 millones de dólares. La Secretaría de Planificación del Gobierno estima que harán falta alrededor de 2,3 billones de dólares para financiar la rehabilitación de las zonas afectadas por el conflicto. Aunque se espera cierto nivel de ayuda internacional, se tienen dudas sobre la capacidad de la economía para generar los recursos necesarios. La construcción de la paz dependerá de la capacidad para generar un proyecto nacional que exprese el consenso de los distintos sectores. Si no se consigue que la voluntad general prime por encima de los intereses particulares, la paz existirá pero no será firme ni duradera.