

Aragón González, Jorge. **Los próximos escenarios para la implementación de los acuerdos de paz de Guatemala**. *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.  
Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/aragon.pdf>

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

Título del proyecto:

## **LOS PRÓXIMOS ESCENARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA**

Jorge Aragón González  
Pendiente de tesis previo a optar el título de Politólogo  
por la Universidad de San Carlos de Guatemala USAC

PROGRAMA DE BECAS CLACSO-ASDI PARA JÓVENES INVESTIGADORES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1999

Eje temático  
**ESTADO, POLÍTICA Y CONFLICTOS SOCIALES**

Con el aval de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO  
Programa Guatemala

Guatemala, septiembre 1999 - abril 2000

# ÍNDICE

## **Introducción**

## **Primera Parte**

### **Condiciones históricas y políticas de la concreción del proyecto de paz en Guatemala**

1. Del modelo autoritario/militar a la transición democrática: El discurso por la paz;
2. De la guerra a la paz: El proceso de negociación de paz en Guatemala y el fin del conflicto armado;
3. Primeras acciones sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz;
4. El proceso de las reformas constitucionales

## **Segunda Parte**

### **Tres años de implementación de los acuerdos de paz. Tendencias previsibles**

1. Reflexiones sobre el estado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz: a) Derechos humanos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH; b) Aspectos socioeconómicos y situación agraria; c) Fortalecimiento del poder civil y desmilitarización; c) Identidad y derechos de los pueblos indígenas; d) Poblaciones desarraigadas
2. Algunos acontecimientos que caracterizan el escenario político actual
3. Sobre el futuro de los Acuerdos de paz

## **Bibliografía**

## **Anexo**

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo está dirigido a inferir las perspectivas en la implementación de los acuerdos de paz en Guatemala, con base en una interpretación de la situación actual de su cumplimiento, valorando dos acontecimientos relevantes en la vida política reciente del país: Por un lado, la consulta popular de mayo de 1999, como parte de los compromisos asumidos dentro de las negociaciones de paz por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, cuyo fracaso dejó pendiente la implementación de medidas específicas a nivel constitucional. Por otro lado, el resultado de las elecciones generales de 1999, que se traduce en un momento de "oportunidad histórica", tanto para las nuevas autoridades políticas, como para los sectores civiles que impulsan y demandan un cumplimiento sustantivo de los acuerdos, potencialmente útil para impulsar un proyecto nacional basado en los grandes ejes de las negociaciones de paz.

Se tuvo en cuenta la hipótesis de trabajo basada en el argumento de que la persistencia de una visión formal en el cumplimiento de los acuerdos de paz (característica de la anterior administración estatal del Partido de Avanzada Nacional PAN), reforzada con un bajo perfil de algunas organizaciones sociales vinculadas a los temas sustantivos de los acuerdos tras el resultado de la consulta popular de mayo de 1999, podía conducir a restarle dinamismo a la implementación sustantiva de los acuerdos y, en consecuencia, a la constitución de proyectos políticos de largo plazo que posibilitem cambios de lo autoritario a lo democrático, siendo los acuerdos de paz una plataforma común de debate nacional. Se asumió el proceso electoral y su desenlace en diciembre de 1999 como situación interviniente que, independientemente de su resultado, influiría (positiva o negativamente) en la direccionalidad y estilo de aplicación de los acuerdos. En ese sentido, se buscó evaluar el cumplimiento de los acuerdos de paz desde 1996 hasta 1999, centrando la atención en los "temas sustantivos" de las negociaciones de paz y atendiendo las propuestas formuladas y posiciones asumidas desde la sociedad civil, sectores académicos, sectores relacionados con el cumplimiento de los acuerdos de paz (Gobierno e insurgencia) y la comunidad internacional. Como otra situación interviniente, se toma en cuenta que el resultado de la consulta popular, donde la población se inclinó por no apoyar las modificaciones a la Constitución, evidenció la necesidad de buscar consensos entre los distintos grupos sociales, la clase política y aquellos sectores que se no se inclinan en favor de cumplir los acuerdos.

El recorte específico nos sitúa en la explicación de las características de lo que entendemos, para el presente trabajo, como "momento actual", es decir, aquellos acontecimientos y hechos sociales y políticos que se han venido hilvanando alrededor de los acuerdos de paz a lo largo de los tres años de su cumplimiento, es decir, desde la firma de la paz en diciembre 1996 hasta diciembre de 1999 y contribuyen a configurar el **escenario actual**, donde, como ya ha sido mencionado, el resultado de la consulta popular y el desenlace del proceso electoral, dan un sentido **coyuntural** a la implementación futura (sustantiva o no) de los acuerdos. En todo caso, este esfuerzo pretende ser una evaluación de la situación actual y las posibilidades del futuro en el cumplimiento de los acuerdos de paz. La primera parte del trabajo explora las situaciones y acontecimientos nacionales e internacionales que condujeron a la búsqueda de la paz en el país, a través de una salida negociada al conflicto armado y explica, a partir de las evidencias históricas relacionadas, la naturaleza y significado pasado y presente de la paz para el país. La segunda parte se dirige a evaluar el *momento actual* y la referencia a las posibilidades de cumplir con los compromisos sustantivos de paz en el futuro, dadas las características del escenario político del presente, siendo el resultado de las elecciones generales de 1999, donde el Frente Republicano Guatemalteco obtuviera la victoria, un acontecimiento que indudablemente incide en la direccionalidad del proceso de cumplimiento de los acuerdos y sitúa a los diversos actores político sociales en un interesante momento de decisión y acción política.

## PRIMERA PARTE

### CONDICIONES HISTÓRICAS Y POLÍTICAS DE LA CONCRECIÓN DEL PROYECTO DE PAZ EN GUATEMALA

1954 fue un año decisivo para la historia política de Guatemala: El bloque histórico (orientado a la defensa del modelo agroexportador) que fue instaurado hacia finales del siglo XIX y desplazado parcialmente por la revolución de octubre (1944), retoma el control estatal a través de un proceso contrarrevolucionario e impone un modelo estatal que buscó legitimarse en los años posteriores a través de la represión, violencia y exclusión política, modelo que prevaleció, con algunas modificaciones, hasta la década del 80. El bloque histórico en mención estaba integrado por fuerzas de corte conservador que reaccionaron violentamente frente a los cambios que la administración de Jacobo Arbenz Guzmán estaba desarrollando, los cuales eran parte de un proyecto más integral de modernización capitalista, manifestados como cambios en cuanto a la distribución de la riqueza a través de una reforma agraria que no se concretó. En ese sentido, afirmamos que el bloque de 1954 estaba siendo dirigido por la burguesía agroexportadora, con los apoyos políticos de un incipiente sector financiero y comercial, el ejército, la Iglesia Católica, algunos partidos de derecha y los Estados Unidos, a través de la CIA<sup>1</sup>.

A partir de entonces, se fueron relacionando los factores que determinaron la dirección estatal durante la segunda mitad del siglo XX: El empresariado, compuesto principalmente por la burguesía agroexportadora y con los apoyos de las burguesías financiera y comercial; el poder ideológico, donde se sitúan los partidos políticos de "derecha", particularmente de corte anticomunista; y el ejército, como garante del orden y control social y "árbitro" entre los intereses de estos factores. Si bien es cierto que los factores de poder han entrado en contradicción en algunas ocasiones, y sin descuidar el hecho que los niveles de conflictividad social han perfilado nuevos escenarios, se puede afirmar que, hasta el momento actual, son fundamentales en la dirección del Estado<sup>2</sup>. Esta composición del poder político buscó su legitimación a través de varios mecanismos tales como: 1. La represión estatal, por medio del aniquilamiento de las modalidades del movimiento social, especialmente en el caso de los sindicatos públicos, el magisterio nacional y el movimiento estudiantil, que dicho sea de paso, son actores que se lograron articular durante el período de la revolución de octubre (1944-1954) y por lo tanto poseían antecedentes en cuanto a la movilización política; 2. la democracia electoral (1974-1982), amparada en un sistema de partidos políticos que jurídicamente, hasta la transición a la democracia operada oficialmente en 1985, prohibía la participación de cualquier expresión de izquierda (comunista y no comunista); y 3. la estrategia contrainsurgente, que se fabricó a tenor de la doctrina de la seguridad nacional, cuyo principal objetivo era desarticular cualquier expresión antisistema, que fuera susceptible de desembocar en un conflicto regional.

Este aparato estatal excluyente hizo que algunas expresiones de la sociedad civil y particularmente algunos grupos de ideología proclive al desplazado proyecto de 1944 se rearticularan y lograra movilizar un grupo insurgente en 1962, que precisamente naciera de las filas castrenses un 13 de noviembre en destacamentos ubicados en Zacapa e Izabal, acontecimiento muy a tono con el impulso que internacionalmente había ganado el ideal de acceder al poder por medios revolucionarios para esos años, particularmente en el caso de América Latina. Esta experiencia dio lugar al nacimiento de un movimiento insurgente en 1963 que no pudo ser sometido por el Estado y que se fortaleció en los

---

1 Para una comprensión más amplia sobre el proyecto arbencista y los intereses que se vieron afectados, Villagrán Kramer, Francisco (1993): *Biografía política de Guatemala 1944-1970*. P. 88

2 Sobre la actuación del ejército y su papel en el bloque histórico, López Chavez, Carlos (1996): *El ejército como principal factor de poder del actual Estado burgués oligárquico*. P. 6.

años posteriores con el apareamiento de la Organización del Pueblo en Armas ORPA, el Ejército Guerrillero de los Pobres EGP y la consolidación de las Fuerzas Armadas Rebeldes FAR. Es a partir de ese entonces que tristemente queda inaugurado el conflicto armado. Esto a su vez supuso la intensificación de las políticas de represión de parte de un Estado débil política y económicamente, así como el auxilio y protección a los grupos de poder locales de parte de Estados Unidos, que veía en Centroamérica el siguiente triunfo de la corriente comunista internacional, luego el éxito de la experiencia caribeña de 1959. Por ello no es de extrañar que más adelante el país se fuera convirtiendo en una especie de *laboratorio* para Norteamérica en la lucha contrainsurgente latinoamericana<sup>3</sup>, tomando como referente algunos modelos creados en la guerra de Vietnam, que fueron aplicados en las áreas urbana y rural<sup>4</sup>; por supuesto que ello creó la necesidad de dotar de adiestramiento político, doctrinario y militar al ejército de Guatemala en la "lucha contra el enemigo", lo que en consecuencia implicó el fortalecimiento de las fuerzas armadas a nivel de la política nacional. Sin lugar a dudas, ello hizo que a inicios de la década del 70 el ejército (que hasta finales de los años 60 había jugado un papel preponderantemente de contingencia y defensa de los intereses de una burguesía de la cual no formaba parte) reclamara mayores espacios de autonomía política y económica con respecto a los demás factores con los que compartía el poder y buscara acceder al poder recurriendo a través de casi cualquier medio, incluyendo el fraude electoral, muy común en la década del 70.

Pero el deterioro en las condiciones de vida, la militarización del país, la polarización social y los problemas de un conflicto armado que cada vez más se alejaba de un posible triunfo castrense, fueron condiciones que contribuyeron al deterioro del sistema político guatemalteco, expresado a través de amplias movilizaciones contra los fraudes electorales, la represión política, la inexistencia de un sistema de partidos políticos genuinamente intermediador y la corrupción en la administración pública y privada, principalmente hacia la segunda mitad de los años 70, contradicciones generadas por un ejército que paulatinamente iba proyectando una imagen de descrédito político, tanto a nivel de la sociedad civil, como de la comunidad internacional.

Por supuesto que el creciente nivel de conflictividad social elevaba la posibilidad de un triunfo militar de la insurgencia y consecuentemente un potencial peligro para los intereses de los factores de poder, que para los primeros años de la década del 80 habían entrado en contradicción: "en tanto el ejército le reprochaba al sector empresarial haber extremado las condiciones de explotación, éste a su vez, reclamaba la ineficiencia de las fuerzas armadas en el combate contrainsurgente"<sup>5</sup>, sobre todo porque las campañas insurgentes se dirigieron a la extorsión y secuestro de varios empresarios y latifundistas. De esa forma el empresariado y los partidos políticos mantienen lazos, pero el ejército, producto de todo el proceso que sus ideólogos dirigieran en la década del 70 en función de defender sus intereses y dado su bajo nivel de legitimidad política, se autoexcluye parcialmente del pacto político logrado en 1954<sup>6</sup> y dirige el Estado sin el apoyo absoluto de los demás factores. Esta pérdida del balance de poder perfiló para inicios de la década del 80 un posible golpe de Estado impulsado por el sector militar.

Como parte de una **estrategia** diseñada al interior de las fuerzas armadas que asegurara el equilibrio y continuidad de los factores de poder en la dirección del aparato de Estado y a tenor de los *virajes* mundiales hacia la democracia, el ejército decide replantear la estrategia contrainsurgente en 1982, pasando de la "dictadura de la seguridad nacional" a la "democracia de la seguridad nacional",

---

3 Hurtado, Juan José (1998): *Elementos de la historia del movimiento revolucionario guatemalteco*. S/P

4 Especialmente los llamados "planes de pacificación" que incluían escuadrones de la muerte y obras sociales. Schirmer, Jennifer (1999): *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*. P. 76

5 Gil Pérez, Rosario (1994): *Sociología de Guatemala*. P. 165

6 Política y Sociedad No. 15, pág. 94.

como variantes de la doctrina estadounidense del mismo nombre, a través de un golpe de Estado en marzo de ese año, que meses más tarde llevó a la jefatura de Estado al gral. Efraín Ríos Montt. Paradoja interesante que nos presenta la historia política del país es que los elementos (de fuerte inspiración represiva) diseñados para dar sostenibilidad al aparato de Estado y dotarlo de grados aceptables de legitimidad que le permitiera al bloque en el poder un espacio de maniobra política, al final lo desgastaron y de resultas hicieron necesario recurrir a su sustitución a través del tránsito a la democracia, régimen político que el capitalismo mundial iba exigiendo para esos años.

## **1. Del modelo autoritario/militar a la transición democrática. El discurso por la paz**

El reacomodo de los factores de poder obligó al ejército a buscar su legitimación a través de vías jurídicas y políticas que se ajustaran a la realidad y los cambios a nivel internacional y el camino hacia la democracia se perfilaba como una alternativa para lograr un balance de poder, favorable para el ejército; en ese sentido, los instrumentos jurídicos creados durante el gobierno *de facto* del gral. Efraín Ríos Montt, tales como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (DL 30-83), la Ley del Registro de Ciudadanos (DL 31-83) y la Ley de Organizaciones Políticas (DL 32-83), así como el intento de pactar con los partidos políticos a través de un "proyecto aperturista" en el orden de crear las condiciones de retorno a la institucionalidad, son claros ejemplos de lo anterior. Una vez instaladas las condiciones técnicas y políticas capaces de asegurar la transición, se tenía proyectado convocar a elecciones generales. Por supuesto, las posibilidades de que nuevamente el ejército manipulara cualquier tipo de evento electoral eran evidentes, dado el elevado número de miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil PAC<sup>7</sup> (que entre 1980 y 1983 se contabilizaba en 900,000 personas) y de comisionados militares (200,000) producto del proceso de militarización que venía siendo objeto la sociedad guatemalteca desde la década del 70, en especial en el altiplano occidental.

Aunque el gobierno de Ríos Montt había anunciado su intención de propiciar el retorno al Estado de Derecho, pronto demostró sus pretensiones de mantenerse en el poder por tiempo indefinido. Ello hizo necesario que el ejército planificara un nuevo "cuartelazo", sobre todo atendiendo a varios factores nacionales e internacionales que configuraron el escenario político nacional. Estos factores fueron:

1. La tensión centroamericana: La prevalencia de un conflicto armado en El Salvador y Guatemala, así como el triunfo de la revolución de Nicaragua (1979), todo ello en el marco de la guerra fría.
2. La influencia exterior, manifiesta con claridad a partir de la conformación del Grupo de Contadora en 1983, con participación inicial de México, Venezuela, Colombia y Panamá, así como los pronunciamientos de la comunidad internacional en cuanto a la situación de violación a los DDHH en el país. En ese sentido cabe señalar la influencia de la política norteamericana de derechos humanos del gobierno de James Carter que para 1978 significó en Centroamérica un recorte de la ayuda militar frente a un creciente movimiento insurgente. Pero las posibilidades de una intervención norteamericana en Centroamérica crecieron con el inicio del gobierno de Ronald Reagan: Esto eventualmente podría afectar la vigencia del tratado Torrijos-Carter referente al canal de Panamá; de igual forma para los otros tres países signatarios de Contadora, una intervención en Centroamérica podría conducirlos a su desestabilización.
3. Las contradicciones internas en el ejército, que condujeron a conflictos de visión sobre la forma de enfrentar a la guerrilla. De un lado estaban los militares de línea "táctica o estratégica" y de otro los de línea "dura" o institucional<sup>8</sup>.
4. Del lado de la insurgencia, es en 1982 cuando se funda la Unidad Revolucionaria Nacional

<sup>7</sup> Civiles organizados por el ejército y adiestrados en el combate contrainsurgente.

<sup>8</sup> López Chavez, Carlos: Op. Cit. P. 27

Guatemalteca URNG con representación de cuatro grupos insurgentes: Partido Guatemalteco del Trabajo PGT; Organización del Pueblo en Armas ORPA; Fuerzas Armadas Rebeldes FAR; y Ejército Guerrillero de los Pobres EGP. Aunque el movimiento revolucionario había logrado fuerte presencia en los escenarios nacional e internacional a lo largo de la década anterior (1970), en los 80 experimenta un debilitamiento, dado el relativo éxito de algunas campañas contrainsurgentes impulsadas durante los gobiernos de Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt, con la guerra de tierra arrasada y el plan *fusiles y frijoles*, que condujeran a la militarización del país. A ello se sumó el debilitamiento de la estrategia insurgente como medio para acceder al poder, la prevalencia de la *visión militarista* y conflictos al interior de la organización.

En 1983 el ejército impulsa un nuevo golpe de Estado con la intención de preparar una transición a la democracia. El derrocamiento de Ríos Montt llevó a la dirección política a Oscar Humberto Mejía Víctores, antiguo Ministro de Defensa. El gobierno anuncia que convocará a elección de Asamblea Nacional Constituyente ANC, proceso que sería organizado por el recientemente creado Tribunal Supremo Electoral TSE. En 1984 se instala la Asamblea Nacional que redactó un nuevo texto constitucional, dando paso a las primeras acciones dirigidas a lograr el retorno constitucional.

A pesar de que el ejército había diseñado estratégicamente un nuevo escenario donde la democracia y el Estado de derecho le asegurarían un espacio autónomo de maniobra, también se generaron dinámicas y situaciones, así como algunos cambios que fortalecieron la idea de la paz, aunque fuera una paz dirigida por el ejército, claro está condicionada por el factor internacional. En ese sentido vale mencionar que la experiencia de Contadora fue decisiva: luego de la conformación del Grupo de Contadora, la búsqueda de la paz por medios políticos se convirtió en política de Estado para las naciones centroamericanas y las opciones que el retorno al Estado de Derecho presentaba, permitían al ejército mantenerse en el poder y continuar la lucha contrainsurgente, esta vez en el escenario político. Debe tomarse en cuenta que una de las más importantes motivaciones para la creación del Grupo de Contadora estaba constituida por el temor a que se llegara a producir un conflicto regional armado que amenazaba con extenderse a los países signatarios. Por ejemplo, el caso de México y su relación con el vecino del sur: Guatemala. Panamá, Venezuela y Colombia, por razón de su ubicación geopolítica, con respecto a El Caribe (Cuba) y Centroamérica<sup>9</sup>.

En 1984 se abre la posibilidad de efectuar transformaciones importantes, cuando el gobierno militar facilita la celebración de elecciones a Asamblea Nacional Constituyente ANC con vistas a crear una Constitución Política. El evento electoral se realiza en 1984 y la población acude masivamente a las urnas (85% de participación), evidenciando un interés especial por transformar las estructuras de poder prevalecientes. De esa cuenta, en 1985 entra en vigencia un nuevo texto constitucional y se celebran elecciones generales, resultando vencedor Vinicio Cerezo Arévalo del partido Democracia Cristiana Guatemalteca de entre 14 partidos participantes. Pese a que el ejército se mantuviera atento y permitiera tanto la existencia de la Asamblea Nacional Constituyente como la celebración de elecciones generales, el producto de ese trabajo político permitió la rearticulación de algunos movimientos populares que habían sido silenciados hasta entonces, dado el éxito de la política contrainsurgente principalmente en el área urbana. Pero si bien se habían electo nuevas autoridades, esta supuesta transición no implicó un verdadero cambio en el poder político, sólo en la dirección formal de éste. El ejército continuó ejerciendo influencia sobre el poder durante los años subsiguientes; pero a lo largo de esos años, se fueron experimentando algunos cambios que más adelante establecieron condiciones favorables para la organización y movilización político-social, e incluso dieron pie a que se concretara la paz. En otras palabras, “entre el período 1985-1995 Guatemala experimentó

---

9 Gálvez Borrell, Víctor (1985): *Contadora: El desafío de la paz en Centroamérica. Orígenes, desarrollo y postulados del proceso de Contadora*. P. 16

precisamente una transición, pactada entre las elites civiles y militares, y se celebraron elecciones que pueden ser consideradas como libres y limpias (no fraudulentas). Al mismo tiempo, un aparato contrainsurgente y represivo/coercitivo continuó tratando de mermar las libertades básicas (de expresión, de reunión, etc.) e imponiendo control militar sobre toda la población rural”<sup>10</sup>.

Indudablemente el proyecto "democratizador" había sido diseñado desde las elites militares y conservadoras del país. Sin embargo, pese a que el proyecto estaba liderado por el ejército, se suceden cambios correspondientes a: 1. Las presiones de nuevos actores políticos; y 2. Las demandas de la burguesía financiera y comercial a la cual la guerra no le era favorable. Algunos elementos que matizaron el escenario político de la década del 80 fueron:

1. Fragmentación de tradicionales partidos de ultra derecha (proclive a los intereses de la burguesía agroexportadora); aparición de partidos de ideología "centrista" y contacto del resto de partidos con el empresariado.
2. El sector privado (financiero y comercial) genera "opinión pública" contra un Estado ineficiente e incapaz de ofrecer estabilidad política que propicie la inversión.
3. Los medios de comunicación abordan el costo social y político de la guerra interna, dando los primeros pasos hacia el desmoronamiento de la auto censura.
4. Las organizaciones sociales se rearticulan en contra de la militarización y las violaciones a los derechos humanos. Las organizaciones mayas demandan respeto a su identidad y se intensifican las demandas campesinas.
5. A nivel internacional, las acciones del Grupo de Contadora (1984-1986), el inicio del proceso de paz salvadoreño (diálogos Duarte-insurgencia 1984-1987) y la necesidad de mejorar la posición geopolítica de Guatemala

Estas acciones de alguna manera matizaron el escenario político a favor de las negociaciones de paz. Por supuesto que hubo obstáculos y retrasos importantes para llevar a cabo tal proceso, pues es claro que no todos los sectores políticos del país saldrían beneficiados con el fin del conflicto armado, especialmente aquellos vinculados con la tradicional visión de línea "dura" del ejército que perdían terreno político con la transición y la paz. Parte del descontento por los cambios que la paz podría traer a ciertos grupos paralelos de poder se manifestaron en las dificultades del gobierno de Cerezo con el empresariado, relacionadas con la consolidación de un nuevo paquete tributario en 1987. Finalmente el gobierno tuvo que ceder ante las presiones de ese sector. Igualmente tuvo que resistir dos intentos de golpe de Estado, dirigidos por el ejército, sectores de ultra-derecha y parte del empresariado.

## **2. De la guerra a la paz. El proceso de negociación de paz en Guatemala y el fin del conflicto armado**

Aunque la transición a la democracia había facilitado nuevos espacios de acción política y participación de amplios sectores sociales, el ejército mantenía la dirección del modelo contrainsurgente, con el objetivo de derrotar militarmente a la URNG y seguir ejerciendo control sobre el país. En ese contexto se crea la Tesis de la Estabilidad Nacional que buscaba extender la influencia militar a los ámbitos político, económico, jurídico, social, cultural y psicológico<sup>11</sup>, contexto que por supuesto contemplaba la posibilidad de buscar la paz por medios políticos; **es dentro de esos términos que se concreta más tarde la negociación entre la URNG y el Gobierno/ejército**. El proceso de paz donde participaron URNG, representantes de Gobierno, el ejército, sectores religiosos y en especial la Iglesia Católica, la comunidad internacional, una parte del empresariado y organizaciones sociales, fue

10 Jonas, Susanne (1998): *Democratization of Guatemala through the peace process*. S/P.

11 López Chávez, Carlos: Op. Cit. P. 11

una salida negociada al conflicto armado, dado el desgaste militar y político de ambas partes beligerantes.

Como producto de esa dinámica, los escenarios de la paz condujeron a los factores de poder hacia nuevas formas de actuación: Por supuesto, para la sociedad civil estos espacios no eran tan desfavorables como en los años 70 y 80-84, toda vez que permitieron la organización social y la reactivación de varios movimientos sociales. En el caso de la insurgencia, ya agotada por la guerra y frente a un impulso mundial favorable a la democracia, la dinámica política iniciada en 1985 podía desembocar en la resolución del conflicto armado interno, sin que su imagen política resultara deteriorada como sí había ocurrido en el caso del ejército, especialmente a nivel internacional. A diferencia del ejército, la URNG pronto dio muestras de interesarse por abrir el diálogo de paz; de hecho, en 1986 la URNG invita al recientemente instalado gobierno de Vinicio Cerezo, a iniciar el diálogo de paz<sup>12</sup>. Del lado del empresariado, las negociaciones de paz implicaban poner en discusión aspectos que estructuralmente habían favorecido sus prerrogativas, en especial a los sectores que se sintieron amenazados con el proyecto de reforma agraria de 1953 (burguesía agroexportadora). Sin embargo, la generalidad de partidos políticos se mostraba proclive a la negociación URNG - Gobierno, salvo los partidos de ultra-derecha. Los movimientos indígena, campesino, sindical, estudiantil y de derechos humanos, algunos muy estrechamente vinculados a la URNG, intensifican su actividad y crecen las demandas a favor de iniciar el diálogo de paz.

En 1987, tras las experiencias de Esquipulas y Contadora, el gobierno democristiano de Cerezo Arévalo se reúne con representantes de URNG en El Escorial, España, con la intención de negociar los términos de la paz. Producto de esa experiencia y en consonancia con el Acuerdo de Esquipulas II, se instala la Comisión Nacional de Reconciliación CNR que representaría los intereses estatales. Pero la posibilidad de la paz no tuvo buena acogida entre los sectores que se habían beneficiado con la guerra. Por ejemplo, el ejército se opuso sistemáticamente a la negociación, pues en reiteradas ocasiones había manifestado un eventual triunfo en el plano militar sobre la insurgencia; triunfo que nunca se concretó. Al mismo tiempo, concebía la negociación con la insurgencia en términos de la rendición de la URNG<sup>13</sup>. Más tarde el ejército aceptó iniciar las conversaciones de paz, en tanto la guerrilla entregara las armas.

En ese marco, el Congreso de la República emite el Decreto de Amnistía 71-87, en consonancia con los Acuerdos de Esquipulas I y II. Con esta acción se pretendía que los insurgentes se fueran incorporando a la vida pública en los años subsiguientes. Sin embargo, es bien sabido que el decreto 71-87 tenía el objetivo de frenar el impulso de la negociación de paz; incluso el gral. Héctor Alejandro Gramajo, reconocido ideólogo castrense y quien para ese entonces fungiera como Ministro de Defensa, llegó a asegurar que "sólo se conversará con guerrilleros desarmados y que se hayan acogido a la amnistía del ejército"<sup>14</sup>, descuidando el hecho que el decreto 71-87 había sido promulgado por la Asamblea Legislativa; sin duda alguna, una actitud que evidenciaba el control militar sobre la nueva democracia "de fachada".

Una de las recomendaciones del Acuerdo de Esquipulas II para los procesos de paz en Centroamérica fue que las partes buscaran una figura que mediara en las negociaciones, sugiriendo que ésta podía recaer en la Iglesia Católica. Fue así como en 1987 queda instalada la Comisión Nacional de Reconciliación CNR con monseñor Rodolfo Quezada Toruño, de la Conferencia Episcopal de Guatemala CEG, como "conciliador".

---

12 Alvarez, Enrique (1998): *El proceso de negociación para la construcción de la paz en Guatemala*. S/P

13 *Ibid.*

14 Inforpress Centroamericana 1986-94. Pág. 23

**Cuadro 1**  
**Etapas del proceso de paz**

	<b>Escenarios</b>	<b>Actores relevantes</b>	<b>Consenso logrados</b>
Fase 1	Iniciativas regionales (Esquipulas I y II)	Mandatarios Centroamericanos; DC; Ejército; Comisión Nacional de Reconciliación (CNR); Conferencia Episcopal (CEG); comunidad internacional y Grupo de Contadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Procedimiento para establecer la paz firme y duradera (Acuerdo de Esquipulas II)</li> <li>▶ Acta de Instalación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento</li> <li>▶ Acuerdo de creación de la CNR</li> </ul>
Fase 2	Proceso de Oslo	URNG (Comisión Político-diplomática); Gobierno (CNR); Sector Institucional del Ejército; CEG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos (Acuerdo de Oslo)</li> <li>▶ Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos (Acuerdo de México)</li> <li>▶ Acuerdo Marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos</li> </ul>
Fase 3	Mediación de NU	URNG; Gobierno/Ejército; Asamblea Sociedad Civil ASC; Naciones Unidas NU	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Acuerdo para la Reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la URNG</li> <li>▶ Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera</li> <li>▶ Acuerdo Global sobre Derechos Humanos</li> <li>▶ Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas</li> <li>▶ Acuerdo para el establecimiento de la CEH</li> <li>▶ Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas</li> <li>▶ Declaración de Contadora (IV Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos)</li> <li>▶ Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria</li> <li>▶ Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil</li> <li>▶ Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego</li> <li>▶ Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral</li> <li>▶ Acuerdo sobre bases para la incorporación de URNG a la legalidad</li> <li>▶ Acuerdo sobre cronograma para la implementación de los AP</li> <li>▶ Acuerdo de paz firme y duradera</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Conciliation Resources

El llamado "proceso de Oslo" (1990-1991) señaló los rumbos que más adelante condujeron a las partes a lograr los consensos de mayor envergadura, no sólo por los temas debatidos, sino también porque en su discusión estuvieron presentes partidos políticos, movimientos sociales y el sector empresarial, que le dieron cierta consistencia y legitimidad al joven proceso de paz guatemalteco. Los primeros acercamientos entre la URNG y la CNR se produjeron en marzo de 1990. De ahí en adelante se entró a un amplio proceso de discusión entre la URNG y las siguientes instancias político - sociales que citamos en orden cronológico: los partidos políticos (San Lorenzo de El Escorial, España); el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF (Ottawa, Canadá); la Comunidad Ecuménica de religiosos (Quito, Ecuador); organizaciones sociales (Metepéc, México); con académicos, miembros de los Colegios Profesionales, empresarios (no CACIF), cooperativistas y asociaciones de vecinos (Atlixco México). Estas reuniones tuvieron como marco a nivel nacional el proceso electoral que culminara con el triunfo de Jorge Serrano Elías del Movimiento de Acción

solidaria MAS, y a nivel internacional el proceso de paz de El Salvador, la derrota electoral del sandinismo en Nicaragua y la caída del bloque socialista; por ello algunos analistas señalaron a la URNG de buscar la vía de la negociación ante una derrota política, militar y doctrinaria. Independientemente de ello, el proceso de Oslo dio como producto un acuerdo sobre el contenido de las negociaciones (Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos, abril de 1991) que señaló como ejes del debate los siguientes temas:

1. Democratización y derechos humanos
2. Fortalecimiento del poder civil y desmilitarización
3. Identidad y derechos de los pueblos indígenas
4. Reformas constitucionales y régimen electoral
5. Aspectos socioeconómicos
6. Situación agraria
7. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas
8. Bases de la incorporación de la URNG a la legalidad
9. Cese al fuego
10. Cronograma para el cumplimiento de los AP
11. Acuerdo de paz firme y duradera

Pero frente al impulso positivo y dinámico que los sectores sociales le habían ido imprimiendo al proceso de paz y las movilizaciones desarrolladas a su favor, en 1993 las conversaciones de paz quedan suspendidas por el presidente Jorge Serrano. Es presumible que esta decisión estuviera influenciada por el ejército y algunos partidos de derecha, ya que debe recordarse que Serrano Elías, al asumir la presidencia en 1991, se encontraba políticamente escaso de respaldo en el legislativo y con un partido con bajo nivel de base social y por ello se había venido apoyado en fracciones del ejército nacional vinculadas con los sectores "duros" o de línea institucional opuesto a encontrar una salida negociada al conflicto armado, así como los partidos Democracia Cristiana Guatemalteca DCG y el desaparecido Unión del Centro Nacional UCN, a través de la idea del "gobierno de la unidad", cuyo proyecto político fuera conocido como la "trinca infernal"; sin embargo este proyecto en su momento no fue capaz de articular a su favor al empresariado nacional.

La suspensión de las conversaciones de paz se sumó al conjunto de yerros políticos que caracterizaron el gobierno de Serrano Elías, que inclusive unos meses más tarde lo condujeran a intentar un "autogolpe" de Estado, al desconocer los poderes legislativo y judicial, suspender la vigencia de algunos artículos constitucionales, la Ley de Amparo, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Partidos Políticos, muy al estilo del reciente "fujimorazo" en Perú. Esta crisis, derivada del distanciamiento entre el ejecutivo y un legislativo dominado por Democracia Cristiana y Unión del Centro Nacional, puso en riesgo la continuidad del proceso de paz y señaló que el ejército aún mantenía fuerte influencia sobre los procesos de toma de decisiones, pues según estimaciones de la URNG "el movimiento golpista de Jorge Serrano fue ejecutado como parte de la fase 4 del "Plan estratégico de operaciones Victoria '93", del Alto Mando del ejército, para darle una salida represiva y militar a la crisis del país"<sup>15</sup>. Contribuyó de manera decisiva al agravamiento de la crisis la tensión entre el ejecutivo, la prensa nacional y otros sectores civiles.

Ante la crisis desatada por Serrano Elías y el vacío de poder que implicó su expulsión del ejecutivo, el movimiento social logra consolidar un frente común a través de la Asamblea de la Sociedad Civil ASC, que oportunamente presentó una propuesta al Congreso de la República, que recayó en la figura del entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, quien

---

15 Torres-Rivas, Edelberto, *et al* (1998) *Del autoritarismo a la paz*. Pág. 198.

asumiría la dirección del ejecutivo meses más tarde, con un apoyo social considerable. Una de sus primeras acciones fue crear la Comisión Gubernamental de Paz COPAZ, con el Dr. Héctor Rosada a la cabeza, frente a la renuncia de los miembros de la Comisión Nacional de Reconciliación. Rápidamente URNG da a conocer su desacuerdo con la "iniciativa Rosada", argumentando que el nuevo miembro de COPAZ era proclive a los intereses del ejército; ante ello, Monseñor Quezada Toruño presenta su propuesta "Procedimiento preliminar para reanudar las negociaciones de paz", en un intento por rescatar el proceso de paz.

En tanto de León va perdiendo legitimidad, la ASC se convierte en fuerza política importante a tal punto que le fue concedido un espacio dentro del proceso de negociación, reanudado en 1994, año en el que las Naciones Unidas entran a mediar en el proceso de paz, dejando atrás su antiguo papel de observador. De manera que la dinámica de "conciliación" que caracterizó el *rol* de la Comisión Nacional de Reconciliación quedó sustituida por la de "mediación" de la ONU, a través del *sistema pendular*, que consistió en la elaboración de borradores sobre los temas a discutir, previo a su aprobación por las partes. Esto marcó un giro importante para el empantanado proceso de paz, el cual, a raíz de la crisis del 93 y la oposición inicial de la URNG a la designación de Rosada, no encontró un rumbo preciso hasta ese momento. Para 1994 era evidente que los sectores relacionados con la llamada "línea institucional" del ejército estaban perdiendo terreno político, frente a los aciertos de la corriente estratégica. En ese sentido vale resaltar que la dinámica política desata a partir de la crisis de gobernabilidad de 1993 expuso la fragilidad del proceso democrático iniciado formalmente en 1984 con la elección a Asamblea Nacional Constituyente, la redacción y sanción de un nuevo el texto constitucional en 1985 y la celebración de elecciones generales meses después y fortaleció la idea del predominio militar sobre las decisiones de Estado. A este respecto, llama la atención que una de las primeras acciones de Ramiro de León fue asegurar el éxito de un proceso de "depuración" del legislativo a través de una consulta popular, cuyo objetivo real fue introducir modificaciones a la Constitución para beneficiar a la burguesía financiera, particularmente el empresariado de la banca privada. Tras una abstención del 89% se logra el éxito de la consulta y se ordena la elección de una nueva cámara parlamentaria, que diera como resultado la instalación de una nueva mayoría, esta vez en manos del Frente Republicano Guatemalteco FRG, el partido del ex golpista Efraín Ríos Montt, fundado en 1988.

A partir de 1994, el proceso de paz toma un rumbo de mayor celeridad, ya que se logró la firma de los acuerdos sobre Derechos Humanos<sup>16</sup>, Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas y Esclarecimiento Histórico. De igual forma da inicio el debate sobre los acuerdos de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) y Aspectos socioeconómicos y situación agraria (1996). Este último acuerdo generó reacciones en sectores empresariales del país, pues estaba en juego el tema de la propiedad privada; incluso condujo al Comité Nacional del Agro CONAGRO a presentar impugnaciones jurídicas ante la Corte de Constitucionalidad sobre la legitimidad de los consensos logrados en el marco de ese acuerdo. Por ello se estimó conveniente esperar el resultado electoral de 1995 para que las nuevas autoridades pudieran tomar las decisiones pertinentes, sobre todo asumiendo que el candidato con mayores posibilidades de triunfar en la contienda electoral era Álvaro Arzú del Partido de Avanzada Nacional PAN, visiblemente proclive a los intereses del empresariado, quien finalmente llegara a la presidencia en 1996.

Durante el gobierno de Álvaro Arzú se firman los acuerdos políticos restantes, entre ellos aquel que contenía el tema agrario. A lo largo del desarrollo de la campaña electoral, Arzú había manifestado que la meta prioritaria del gobierno sería la firma de la paz, que efectivamente se logró a

---

16 El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos que finalmente entró en vigencia en 1994 fue elaborado con base en el borrador presentado por Monseñor Quezada Toruño antes de la desintegración de la CNR.

finales de 1996; "pero luego se conoció que Arzú, siendo candidato a la presidencia, había entrado en conversaciones con la URNG mediante delegados que más adelante formaron parte de su gabinete de gobierno"<sup>17</sup>, por lo que, sin mayores dificultades, pudieron reanudarse de inmediato las pláticas de paz, recién instalado el gobierno panista en enero de 1996. Meses más tarde la URNG anunció, mediante un comunicado de prensa, que suspendería temporalmente las acciones guerrilleras, a lo cual el gobierno de Arzú ordenó al ejército cesar las operaciones militares.

El pacto tácito entre la URNG y el gobierno del PAN permitió que a lo largo de 1996 se firmaran dos acuerdos sustantivos: Aspectos socioeconómicos y situación agraria (6.05) y Fortalecimiento del poder civil (19.09). De ahí en adelante se fijan las fechas para firmar los acuerdos sobre el definitivo cese al fuego, reformas constitucionales y régimen electoral, incorporación de URNG a la legalidad y el Acuerdo de Paz firme y duradera (29.12).

### **3. Primeras acciones sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz**

Para 1996 las iniciativas dirigidas a cumplir los compromisos de paz y concretar su firma para diciembre de ese año, favorecen la actividad política del gobierno de Álvaro Arzú, ya que se estaba entrando en las etapas de desmovilización, desarme e incorporación de la URNG a la legalidad y la reinserción de la población desarraigada. Esto le permitió al gobierno un amplio espacio de maniobra y proyectó al interior de la sociedad civil y la comunidad internacional la idea de que el gobierno de Arzú estaba interesado en finalizar el conflicto armado, cumplir con los acuerdos de paz ya firmados y agilizar la suscripción de los compromisos pendientes, lo cual hizo pensar a diversos sectores políticos y sociales en la "flexibilidad" del sector empresarial, representado en buena parte por el partido de Arzú.

Aunque el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz inició con la entrada en vigencia del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y con el proceso de retorno de refugiados en 1994, así como la creación de una serie de medidas destinadas a dar sustento al proceso de cumplimiento de los Acuerdos tales como la creación del Fondo Nacional Para la Paz FONAPAZ en 1993, los Fondos de Inversión Social FIS y el incremento del Impuesto al Valor Agregado del 7% al 10% en función de proyectar un 3% a municipalidades del interior del país y el financiamiento de obras de infraestructura en 1994, el Acuerdo sobre Cronograma para la implementación de los Acuerdos de Paz de diciembre 1996, fue el marco de referencia que tomó la Comisión de Acompañamiento<sup>18</sup> para definir las acciones operativas que debían seguir las partes. De esa cuenta se pautó un cronograma dividido en tres partes, que habría de finalizar en el año 2000: La primera parte se refiere a la creación de las condiciones técnicas, jurídicas e institucionales para cumplir con los acuerdos, el desarme de la URNG y su desmovilización e incorporación a la vida legal, política y productiva del país, objetivo que ha sido logrado sólo en cuanto a la participación de URNG en el proceso electoral de 1999. La segunda parte, de carácter más sustantivo, se orientaba al tema tributario y fiscal y la aprobación de las reformas constitucionales, así como el desarrollo de proyectos de desarrollo para las poblaciones desarraigadas por el conflicto y las comunidades de población en resistencia CPR. La tercera etapa fijó las metas tributarias y otros compromisos mayormente vinculados con el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos; esta etapa es la que presenta el mayor nivel de rezago.

El 1 de enero de 1997 el Gobierno de la República inició el trabajo de creación de las condiciones técnicas y el diseño de la estructura institucional que manejaría el "dinero de la paz", es

---

<sup>17</sup> Historia Popular de Guatemala; tomo IV, fascículo 13; *Guerra interna y proceso de paz*. P. 828-829

<sup>18</sup> Grupo creado en el marco de los compromisos de paz encargado de dar seguimiento y calendarizar los objetivos trazados en los acuerdos y compuesto por representantes de sectores civiles, gobierno y URNG

decir, los fondos aportados por la comunidad internacional y el mismo Gobierno, destinados a implementar sustantiva y operativamente los Acuerdos de Paz. Luego se inició la desmovilización de los efectivos de la URNG en función de lograr su incorporación a la legalidad y en el plano político, la conducción del proceso de reformas a la Constitución, donde el gobierno de Arzú toma la iniciativa con evidente retraso.

A pesar de ese retraso, el debate alrededor de las reformas constitucionales posibilitó la movilización de diversos actores que se pronunciaron favorable y desfavorablemente, desde el proceso de su discusión en el Congreso de la República, hasta días antes de la consulta popular. Aunque las reformas no se dirigían a cuestionar la estructura económica del país, permitieron un debate amplio sobre el modelo de estado - nación y la necesidad de modernizar políticamente al aparato de Estado. El proceso de las reformas constitucionales fue la primera acción concreta que se dio hacia el cumplimiento sustantivo de los acuerdos de paz y su no aprobación ha retrasado ese cumplimiento; por ello su análisis requiere un tratamiento específico.

#### **4. El proceso de las reformas constitucionales**

Como parte de los compromisos asumidos entre la insurgencia y el Gobierno se contempló la ejecución de una reforma constitucional destinada a modificar los artículos referidos a la desigualdad étnica, la modernización política del Estado en términos de la desmilitarización del poder público por medio de la supresión del Estado Mayor de Defensa Nacional (institución encargadas de dirigir las actividades de inteligencia contrainsurgente), el fortalecimiento de los espacios de representación civil en el Congreso de la República y la lucha contra la corrupción en el Organismo Judicial. De esa forma el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral indica que el gobierno se encargaría de presentar una iniciativa de ley sobre los temas contenidos en los acuerdos identidad y derechos de los pueblos indígenas y fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática ante el Congreso de la República, 60 días después de su entrada en vigencia. No obstante, el 22 de mayo de 1997, casi cinco meses después de asumido el compromiso, el ejecutivo emite el Acuerdo Gubernativo 393-97 que contenía 12 propuestas de reforma constitucional y es enviado a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Luego se presentaron 7 propuestas más de diputados al Congreso, Corte Suprema de Justicia y otras instituciones. Ante ello, la presidencia del Congreso decide crear la Instancia Multipartidaria IM, con participación exclusiva de los partidos políticos representados en el Congreso, dejando a un lado la función de la Comisión de Legislación. La presidencia del legislativo convoca a organizaciones de todos los niveles a que presenten sus propuestas de reforma, con la finalidad de darle algún contenido social a la negociación, pero haciendo la salvedad de que el espacio de discusión constituido por la IM quedaba reducido únicamente a la dimensión de los partidos políticos con representación en el legislativo, lo cual le restó credibilidad al proceso desarrollado alrededor de las reformas constitucionales desde sus inicios, al dotarlo de un alto grado de secretividad. Ni los miembros de la prensa nacional ni los oficiales técnicos que laboraban en la desaparecida Unidad de Reformas Constitucionales del Congreso de la República auspiciada por la Organización de los Estados Americanos OEA, quienes preparaban documentos para la instancia multipartidaria, tuvieron acceso a las sesiones.

A pesar de las reservas mantenidas en el proceso de las reformas constitucionales, la posibilidad de presentación de propuestas abierta por la presidencia del legislativo se tradujo en una respuesta muy positiva de las organizaciones de la sociedad civil. En total se presentaron 27 propuestas, incluidas las de organizaciones de la sociedad civil (COPMAGUA, Fundación Mirna Mack, Asamblea de la Sociedad Civil), Universidad de San Carlos, Universidad Landívar, las ya existentes propuestas de instituciones estatales autónomas y semiautónomas (Ejecutivo, diputados al Congreso, Corte de

Constitucionalidad) y partidos políticos.

La Instancia Multipartidaria dividió las propuestas de reforma en tres portafolios: El primero contenía las propuestas de reforma enviadas por el ejecutivo; el segundo con las propuestas derivadas estrictamente de los acuerdos de paz; y un tercer portafolio, con propuestas relacionadas con el fortalecimiento democrático del gobierno. Las propuestas contenidas en este último, no se derivaban de ninguno de los acuerdos de paz, y aunque importantes por su contenido social, desataron críticas válidas en los medios de comunicación, pues se introdujeron modificaciones que, aunque correspondían en parte al espíritu de los acuerdos de paz, no devenían directamente de ellos. La Instancia Multipartidaria, durante los 8 meses de existencia (agosto 97-abril 98), logra importantes consensos aprobando 50 reformas repartidas entre el primero y segundo portafolio, de las cuales 39 eran artículos sustantivos, 3 de reforma y 8 sobre artículos transitorios, no así sobre el tercer portafolio, donde el partido de Ríos Montt FRG no pudo introducir algunas reformas; en todo caso, no hubo modificación en artículos que políticamente convenían a ese partido. En las discusiones de la IM se pudo apreciar el poco interés que los representantes de los partidos políticos manifestaron en torno a los acuerdos de paz, sobre todo al tratar de orientar la reforma constitucional hacia objetivos individuales, como la insistencia del FRG por reformar los artículos 186 y 281 que imposibilitaban al máximo líder de esa organización política, Efraín Ríos Montt, a participar como candidato presidencial.

Mediante el Acuerdo Legislativo 41-98 se aprueban las reformas constitucionales y se ordena al Tribunal Supremo Electoral TSE preparar la actividad de consulta. A pesar de las deficiencias en la propuesta final de reformas que sería sometida a la consideración de la ciudadanía, varias expresiones del movimiento social se inclinaron a apoyarla, incluyendo la URNG. Paulatinamente otros grupos fueron expresando su oposición a que se aprobaran las reformas constitucionales; tal fue el caso del Centro para la Defensa de la Constitución CEDECON, institución ligada a los intereses de la derecha conservadora guatemalteca, cuya reacción al Acuerdo Legislativo 41-98 fue negativa. Dos años después de la firma de la paz, el 29.12.98, el CEDECON presenta a la Corte de Constitucionalidad un recurso de inconstitucionalidad, argumentando que los artículos constitucionales 136 inciso b), relativo a los deberes y derechos políticos y 173 con respecto al procedimiento consultivo eran inconstitucionales. Las organizaciones civiles que desde sus inicios apoyaron el proceso, se manifestaron en contra del CEDECON argumentando que la derecha guatemalteca no deseaba perder sus posiciones tradicionales en el poder. En el transcurso del mes de enero de 1999 la Liga Pro-Patria y la Asociación de Dignatarios de la Nación presentan otros recursos en contra del Acuerdo Legislativo 41-98, con argumentos débiles en búsqueda de protagonismo, que más tarde la Corte de Constitucionalidad calificó de no procedentes. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad emite una sentencia el 8 de febrero de 1999, favorable para el CEDECON, declarando la inconstitucionalidad parcial del Acuerdo Legislativo 41-98. Días más tarde el Congreso promulga el decreto 15-99 estructurando el procedimiento consultivo en 4 preguntas distribuidas así: 1. Nación y Derechos Sociales. 2. Organismo Legislativo. 3. Organismo Ejecutivo. 4. Organismo Judicial y Administración de Justicia.

El primer semestre de 1999 tuvo a las reformas constitucionales como uno de los ejes de debate en los círculos políticos, periodísticos e intelectuales del país y aunque el balance sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz ya se había perfilado desfavorable para diciembre de 1999, los compromisos cumplidos hasta febrero de 1999 (incluyendo el informe "Guatemala: Memoria del Silencio" sobre la violación a los derechos humanos durante el conflicto armado) le otorgaron un impulso favorable a la aprobación de las reformas constitucionales. Esto fortaleció la idea de que la aprobación de las reformas sería un trámite expedito, asumiendo que éstas aparentemente "beneficiaban" a la población indígena (mayoritaria en el país), restaban poder político al ejército al

despojarlo de sus funciones tradicionales dentro del Estado y en general contribuirían a la democratización y fortalecimiento del Estado de derecho. Mientras tanto, diversas organizaciones civiles y académicas se pronunciaron a favor de la aprobación de las reformas constitucionales y algunas de ellas iniciaron, aunque de manera tardía, labores de divulgación de sus contenidos. Como parte del seguimiento hemerográfico realizado alrededor de la consulta popular de 1999 en el marco del presente trabajo (ver anexo) se lograron determinar las distintas posiciones asumidas en medios de comunicación escrita en apoyo a las tendencias SÍ NO, destacando la pobreza argumentativa de la mayoría de partidarios de la tendencia NO, la cual fue la tendencia más votada en la consulta de mayo, bajo la sombra de una abstención del 85%.

Pero el hecho de haber incurrido en formalismos jurídicos dentro del trámite, la discusión a puertas cerradas que hizo la instancia multipartidaria sobre tan importante temática nacional, la lucha política en el hemicycle parlamentario por adelantar las elecciones y una campaña de prensa donde columnistas y páginas editoriales de distintos medios de comunicación apoyaban las tendencias a favor del SI o del NO, desgastó al final el proceso de consulta e incidió negativamente en su resultado, pues de alguna manera la imagen que la dinámica política animada por diversos actores proyectó hacia la sociedad civil relacionada con las reformas, no sólo contribuyó a confundir a los votantes, sino que al final dejó una imagen negativa sobre el conjunto de acuerdos y su legitimidad jurídica. A ello se sumó que algunas organizaciones sociales iniciaron muy tarde el complicado trabajo de divulgación de los contenidos de la reforma, especialmente en el área rural del país.

La no aprobación de las reformas constitucionales, aunado a la incompatibilidad de la política gubernamental con la agenda de la paz que caracterizó la administración de Álvaro Arzú, ha dejado en una difícil situación el cumplimiento sustantivo de los acuerdos al no concretar ni siquiera los avances calendarizados. En todo caso, hay coincidencia entre diversos sectores sociales y académicos en que el contenido que la reforma pretendía modificar a nivel de la Constitución se puede seguir impulsando sin la reforma.

## **SEGUNDA PARTE**

### **TRES AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ. TENDENCIAS PREVISIBLES**

Tras el resultado de la coyuntura electoral de 1999 y la instalación del nuevo gobierno dirigido por el Frente Republicano Guatemalteco FRG, los Acuerdos de Paz presentan un alto grado de cumplimiento lento y formal, lo cual es causa directa del retraso o incumplimiento de otros compromisos, en especial aquellos que no están calendarizados y que son de orden sustantivo. Según documentó el Secretario General de Naciones Unidas<sup>19</sup> pocos meses antes de la segunda vuelta

---

<sup>19</sup> MINUGUA: *Suplemento al IV Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.* s/p

electoral de 1999, si bien se puede asegurar que un 66% de los objetivos derivados de la negociación URNG - Gobierno/ejército ha sido cumplido, no debe olvidarse que ese porcentaje corresponde a los aspectos operativos planteados en el Acuerdo sobre Cronograma para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Esto significa que se ha avanzado con la desmovilización de la guerrilla y los efectivos militares, se ha creado la Policía Nacional Civil PNC y se han iniciado procesos de modernización al interior de los tres organismos del Estado, además de la creación de instituciones gubernamentales destinadas a administrar los fondos provenientes del "dinero de la paz" y las respectivas comisiones paritarias con representación de sectores civiles y estatales. Pero los aspectos sustantivos que responden a la generalidad del espíritu de los acuerdos han sido descuidados y no cobran presencia en la realidad.

Esta situación de retraso en el cumplimiento de los compromisos de paz responde a varios factores: Del lado gubernamental está la falta de visión y voluntad política del gobierno del Partido de Avanzada Nacional PAN (derecha) para transformar los acuerdos en políticas sociales, ya que la agenda de gobierno se orientó a impulsar el proyecto político empresarial de ese partido y no tuvo un encuentro con los acuerdos de paz que rebasara el nivel de cumplimiento formal. De ello puede citarse el fracaso de una Asamblea Legislativa que pese a tener mayoría de diputados del PAN no logró concretar los compromisos sustantivos urgentes, como el caso tributario y fiscal, la difícil y politizada negociación de las reformas constitucionales y la concreción de las metas de una agenda legislativa de la paz que a la entrada del gobierno del FRG mostró un balance negativo, al haberse aprobado únicamente 31 de las 130 leyes mandatadas por los acuerdos; de las 91 leyes pendientes de aprobación, 51 corresponden a aspectos sustantivos; resta verificar la funcionalidad de las leyes aprobadas.

A ello se suma la inexistencia de una sólida institucionalidad que determine y unifique los criterios para cumplir los acuerdos, sobre todo con respecto a los proyectos de desarrollo que se han venido implementando. En vez de ello, se han puesto en marcha proyectos de corto alcance. El Fondo Nacional para la Paz FONAPAZ ha demostrado ser una institución incapaz de responder a las demandas de amplios sectores, especialmente en el caso de las poblaciones desarraigadas. Tampoco hubo líneas de comunicación entre los representantes de las comisiones paritarias y los diferentes ministerios públicos, en función de desarrollar programas específicos. La Secretaría de la Paz SEPAZ no tuvo capacidad de decisión en varias instancias y no tuvo presencia en las decisiones de carácter económico y careció de una política de comunicación eficiente que mantuviera informada a la opinión pública sobre el cumplimiento de los acuerdos durante los últimos tres años. Y la Secretaría General de Planificación SEGEPLAN tampoco asumió un papel protagónico.

En cuanto a la sociedad civil, aunque a partir de la firma de la paz se movilizaron diversos actores alrededor de los acuerdos, destaca la falta de liderazgo político y de protagonismo del movimiento social que se inclina a favor de su cumplimiento sustantivo, que también se ha visto desfavorecida con la tendencia al cierre de espacios en los distintos niveles de representación (comisiones paritarias), frente a una minoría (hegemónica, vale decir) que ha hecho suyo el discurso conservador de aferrarse a las condiciones políticas, sociales y económicas que prevalecieron durante los años de guerra y que conserva importantes cuotas de poder, hecho notoriamente evidenciado en el resultado del 16 de mayo de 1999, cuando fueron rechazadas las reformas constitucionales por un 11% de la población facultada para votar. Aunque el movimiento social que se vincula al cumplimiento efectivo de los acuerdos de paz ha tenido importantes aciertos en el plano político, es de señalar que las organizaciones sociales no poseen una agenda común que sustente criterios homogéneos traducidos a demandas sociales que busquen trasladar el debate de los acuerdos de paz a nivel nacional, donde se expresen más fuerzas y actores, en especial, en el interior del país. En este sentido los partidos políticos también tienen un nivel de responsabilidad; los partidos políticos que participaron en la campaña

electoral de 1999 no incorporaron de manera sustantiva los acuerdos de paz a sus programas de gobierno, salvo la izquierdista Alianza Nueva Nación, que en todo caso, estuvo muy distanciada del resultado final. Tampoco han logrado constituirse como entes de intermediación entre los intereses sociales y las instancias de gobierno, especialmente en el Congreso de la República.

También es de mencionar las dificultades que todo proceso de transformación conlleva, reflejada en la resistencia y confusión por los cambios que la paz produce en la población, especialmente en aquellos sectores para los cuales la paz no significa nada más que perder su posición hegemónica. De otro lado está la falta de interés de la población en hacer valer sus derechos ciudadanos, o para aquellos quienes piensan que la paz no trae ningún beneficio. Para muchos el fin del conflicto armado interno implicó solamente un acto político donde la URNG obtuvo el beneficio de incorporarse a la vida civil, pero que en la vida cotidiana no tiene ninguna presencia. Por supuesto que esta forma de abordar el tema de la paz en Guatemala descuida el hecho de que la paz no se logra a través de firmas de documentos solemnes y oficiales y abrazos entre militares y guerrilleros, sino que se construye mediante la acción colectiva. Las organizaciones sociales no tuvieron un nivel de incidencia mayor y carecieron de procesos de discusión interna más amplios. **El problema de la representatividad es clave.**

En el plano financiero, el Grupo Consultivo, que aglutina a los países amigos del proceso de paz, ha realizado cuatro reuniones con el gobierno y la Comisión de Acompañamiento. La primera reunión de 1997 tuvo un resultado positivo, pues se logró pactar un desembolso compartido entre el Gobierno y la cooperación internacional de más de 2 mil millones de dólares, destinados a financiar proyectos, más allá de los 1,925 millones propuestos inicialmente. Los ejes que propuso el gobierno fueron:

1. Reasentamiento, incorporación de la URNG y reconciliación nacional, que es ya un hecho su incumplimiento parcial;
2. Desarrollo humano integral;
3. Desarrollo productivo sostenible; y
4. Fortalecimiento y modernización del Estado democrático

En total, la cooperación internacional ha desembolsado 49.11% de lo que se comprometió a financiar<sup>20</sup>.

**Cuadro 2**  
**Desembolsos Externos Obtenidos y Proyectados para la Paz**  
**De 1997 a 2002\***  
(Millones de US\$)

Año	Aporte Gubernamental	Cooperación Internacional
1997	128.6	202.6
1998	63.9	298.8
1999 *	85.1	340.5
2000 *	90.0	379.4
2001 *	86.8	372.9
2002 *	80.2	330.8
TOTAL	534.6	1,925.0

\* Asistencia Financiera proyectada con base en los aportes ofrecido en enero de 1997.

20 ASC "Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Una visión de la sociedad civil. 1997-1999". S/P

**Fuente: Asamblea de la Sociedad Civil ASC**

Aunque fue creada la Comisión Inter-institucional para la Agilización de la Cooperación Internacional que logró reducir los tiempos de negociación de los desembolsos, la ayuda no ha tenido un ritmo dinámico, debido a que la comunidad internacional -a pesar de haber detectado en 1997 condiciones favorables al cumplimiento de los acuerdos que se dieron en el marco de la reinserción de la población desarraigada, la creación de las comisiones paritarias específicas y el éxito en la desmovilización de la UNRG pero que no se tradujeron en acciones concretas de parte del gobierno en los años siguientes- condicionó la ayuda a la actuación efectiva del gobierno, que ciertamente no se dio. Aunado a ello, el trámite se alarga en el Congreso de la República en los casos de préstamos externos.

## **1. Reflexiones sobre el estado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz**

Para definir de mejor manera los escenarios prospectivos sobre el desarrollo de los temas sustantivos, hemos hecho la siguiente valoración que rescata los principales acontecimientos relacionados con el cumplimiento de los acuerdos cuya orientación hemos definido "de carácter sustantivo". Iniciamos con una descripción del estado de cumplimiento de cada tema y finalizamos con algunas recomendaciones para lograr su cumplimiento de forma más sustantiva:

### **a) Derechos humanos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH**

Sin lugar a dudas la firma de la paz ha permitido que la sociedad guatemalteca exija la erradicación del modelo contrainsurgente, donde la violación a los derechos individuales y libertades fundamentales ya no sea política de Estado, lo cual en todo caso no asegura la ausencia de otras formas de violencia estatal (por ejemplo, la desatención económica para los más desprotegidos y los problemas socioeconómicos que genera la política de privatizaciones). Como afirma la URNG "los avances en materia de derechos humanos aún no llegan al punto...que lleve a los ciudadanos a tener la certeza de que las formas de terrorismo de Estado no puedan ser puestas nuevamente en práctica"<sup>21</sup>. En el caso de la desatención económica que mencionábamos destaca que la política de "desincorporación" de las empresas estatales impulsada por el Partido de Avanzada Nacional PAN en 1996 creó la Ley Reguladora de Huelgas de los trabajadores públicos (Decreto del Congreso 35-96), que dañó fuertemente el derecho de organización y huelga de los sindicatos. Y en general la agenda de gobierno del PAN se caracterizó por reformar los marcos regulatorios para ajustar el modelo neoliberal y el proceso de privatización, en ausencia de un impulso hacia la legislación para la paz, especialmente el caso tributario que será examinado más adelante.

Es preocupante el aumento de las denuncias sobre violación a los derechos individuales y el evidente irrespeto a los derechos sociales, económicos y culturales, donde el gobierno del PAN, ante la crisis financiera, no actuó eficientemente dejando desamparada a buena parte de la población. En el último año se incrementó el número de violaciones a la vida, la integridad física y la libertad personal y se registraron ejecuciones extrajudiciales imputables a la Policía Nacional Civil y alcaldes auxiliares.

En el plano institucional el gobierno del PAN desatendió presupuestaria y políticamente a la Procuraduría de los Derechos Humanos PDH y con ello imposibilitó su funcionamiento, pues tampoco prestó atención a la serie de manifiestos públicos, denuncias y recomendaciones de ese organismo. A pesar de las dificultades en el acceso a la información, especialmente en el caso del ejército y el gobierno, en febrero de 1999 la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH rindió su informe "Guatemala: Memoria del Silencio", el cual se constituye como un paso importante hacia el conocimiento de la verdad histórica del conflicto armado y la reconciliación nacional. El silencio

---

21 URNG *Balance del proceso de paz 1997-1999*. Pág. 29

gubernamental frente al informe de la CEH terminó meses después con la "Respuesta inicial del gobierno de la República al Informe de la CEH", que demostró su ligero rechazo al contenido del informe. Igual actitud tuvo el ejército, pues el Ministro de Defensa de ese entonces Héctor Barrios Celada aseguró sobre el informe que "esa es la opinión de la Comisión" y adelantó que el ejército elaboraría un informe propio. El gobierno del PAN pronto demostró su inconformidad ante dos recomendaciones de la CEH relacionadas con la creación de una comisión encargada de depurar al ejército y crear una fundación que dé seguimiento a las recomendaciones de la CEH; la respuesta del gobierno se canalizó a través de la SEPAZ, que impulsó el Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las víctimas de violaciones de derechos humanos, con base en programas de desarrollo e infraestructura que no dan un tratamiento específico a las víctimas del conflicto armado. Ante la iniciativa de SEPAZ, el Procurador de los Derechos Humanos convocó a varios sectores a la Instancia Multi-institucional para la Paz y la Concordia, con asistencia de varios sectores vinculados al tema.

Debe recordarse que las condiciones en las que se logra el acuerdo que le dio vigencia a la CEH eran desfavorables en términos de sancionar penalmente a los responsables. Cuando se hizo el acuerdo, la coyuntura no posibilitó un consenso sobre la tipificación de los delitos relacionados, como sí ocurrió en otros países, y en ausencia de esa posibilidad, el informe se dirigió a buscar una sanción moral. Por ello, el contenido del informe de la CEH no tiene valor probatorio en un proceso judicial. A ello se suma que las condiciones políticas en Guatemala, durante los últimos 3 años pero especialmente a partir del triunfo electoral del FRG, no son las ideales para la persecución efectiva de los responsables de violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado, pues muchos de ellos están vinculados al FRG. Algunos analistas entrevistados tomaron en cuenta que: "en el actual gobierno hay personajes comprometidos con el pasado que están dispuestos a desmontar cualquier acción en su contra; por otro lado, el factor internacional es decisivo porque hay presiones para esclarecer muchos asesinatos políticos"<sup>22</sup>.

**b) Aspectos socioeconómicos y situación agraria.** Por la amplitud de compromisos creados en el marco de este acuerdo, la falta de voluntad del gobierno del PAN y su incongruente proyecto político en relación con la política agraria definida en los acuerdos, además de la débil estructura institucional existente para darle cumplimiento y un poder hegemónico que no está dispuesto a perder sus posiciones de poder, este acuerdo es el que muestra mayor nivel de rezago. En el aspecto fiscal, se profundizó en la estructura regresiva de recaudación tributaria; los impuestos indirectos, que abarcan a toda la población, experimentaron un aumento del 1.3% con respecto al PIB, pasando de un 6.3% registrado en 1996 a un 7.6% en 1998, en tanto que los impuestos directos han registrado un aumento de 0.4% con respecto al PIB, pasando de 1.6% (1996) a 2.0% (1998). En cuanto a la carga tributaria, en 1998 ante la imposibilidad de alcanzar la meta del 12% para 2000, la Comisión de Acompañamiento recalendarizó ese compromiso para 2003, que según estimaciones, sólo alcanzará un 9.9%, registrando para 2000 un 10.6%. Una de las medidas para darle solución a este retraso ha sido la extensión a 5 años de la vigencia del Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias IEMA y las recomendaciones de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal CPPF, que rindiera su informe el 29.12.1999. La crisis financiera experimentada a partir de 1998 y que se extendiera hasta finales de 1999 se agravó con los inconvenientes que provocó el huracán Mitch (1998), el rezago en la aplicación efectiva de los compromisos tributarios y la crisis de los mercados ruso, asiático y brasileño; incluso este aspecto fue determinante en la derrota electoral del PAN. En el aspecto fiscal y tributario no hay evidencias de un posible cambio en las tasas, especialmente en cuanto a los impuestos directos; de hecho, paralelo al informe de la CPPF, el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF planteó la posibilidad de elevar el IVA al 15% para lograr la meta del 12% en 2003 y así alejarse de una posible alza a los impuestos indirectos, situación que afectaría los privilegios

<sup>22</sup> Boris Cabrera, entrevista 03.05.2000.

empresariales.

En el aspecto rural, el gobierno no ha asumido a fondo el problema de la tierra en el país. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación MAGA no ha podido impulsar planes substanciales que rebasen el aspecto coyuntural; tal es el caso de los proyectos en floricultura, horticultura, ganadería y granos básicos que no son capaces de superar la economía de subsistencia. Esto se debe en parte a que el MAGA está concebido para dar asistencia a un 4% de agricultores excedentarios, en tanto que a los Fondos Sociales se les asigna la atención del 96% de agricultores que están en condición de subsistencia e infrsubsistencia<sup>23</sup>. Con la creación del Consejo Nacional de la Tierra CONTIERRA se ha logrado disminuir la cantidad de conflictos agrarios entre campesinos; sin embargo, el problema agrario seguirá latente de no crearse una legislación sobre tierras ociosas. Pero es preocupante que CONTIERRA haya pasado a ser una dependencia del MAGA, pues le corta autonomía<sup>24</sup>. El Fondo de Tierras FONTIERRA creado a mediados de 1999, hasta el momento actual ha entregado sólo 17 fincas en los departamentos considerados de mayor conflicto (El Petén, Alta Verapaz, Izabal, Quiché, San Marcos y Suchitepéquez)<sup>25</sup>. Al margen de la falta de entrega de tierras para una gran mayoría de campesinos pobres, otro problema que ha enfrentado el cumplimiento de este acuerdo es la falta de certeza jurídica sobre las pocas propiedades ya entregadas y las dificultades de una política eficiente de catastro.

Para los próximos no se vislumbra una solución sustantiva de la problemática agraria en el país. Esto está determinado por dos factores: 1. La falta de voluntad política del actual gobierno en el otorgamiento de tierras a campesinos, puesto que se asume que los campesinos son y han sido proclives al proyecto de la URNG. 2. La ineficiencia de las políticas desarrolladas por el anterior gobierno y la continuidad de la visión gerencial en el aparato de Estado, que no apunta a desarrollar acciones concretas. En todo caso, la designación de Francisco Palma Lau, ex comandante de la URNG, como secretario de CONTIERRA puede ser un factor de peso que el movimiento campesino bien puede aprovechar.

En cuanto a políticas sociales, el gobierno no ha diseñado una política en salud que rebase el compromiso constitucional de prestar ese servicio eficientemente a toda la población y asuma el costo social de la guerra. En ese sentido, la tendencia gubernamental es dejar en manos privadas los servicios de salud a través de los Sistemas Integrales de Asistencia en Salud SIAS. En educación, según cifras oficiales, las tasas de analfabetismo han disminuido del 37% al 31%, muy cerca de la meta del 29%; sin embargo, el magisterio nacional ha señalado que el analfabetismo en Guatemala asciende a 45%, siendo la población indígena la más afectada<sup>26</sup>. De igual manera, no se ha logrado que la población entre 7 y 12 años llegue al tercer año de escolaridad, especialmente en el área rural. La Comisión Paritaria de Reforma Educativa entregó el diseño de reforma a la Comisión Consultiva que reúne 17 organizaciones (entre ellas el Ministerio de Educación), lo cual ha sido un importante logro; pero se requiere de mayores esfuerzos en este sentido, ya que la educación es un tema que necesita tratamiento urgente. Los componentes de la reforma educativa que ya se han puesto en marcha son:

- Programa Nacional de Educación PRONADE
- Eduquemos a la niña

---

23 *Ibid*, Pág. 16

24 En ese sentido, Daniel Pascual nos aseguró que: "la experiencia que hemos tenido cuando hemos discutido el Comité Nacional de Organizaciones Campesinas CNOC con la Cámara del Agro es que CONTIERRA es un simple mediador y a veces tomando partido por los finqueros"

25 *Ibid*, Pág. 17

26 ASC "Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Una visión de la sociedad civil. 1997-1999". s/p

- Extensión de las jornadas vespertinas

En cuanto a la vivienda, el gobierno no ha logrado cambios significativos sobre el déficit habitacional que actualmente asciende a 1,390,000 viviendas con un ritmo de crecimiento de 43,000 anualmente. La mayoría de guatemaltecos sin vivienda no han tenido acceso al estatal Fondo Guatemalteco para la Vivienda FOGUAVI, dados los obstáculos de no estar en posibilidades de adquirir créditos. Y en cuanto a los espacios de representación, la junta directiva del FOGUAVI no ha permitido la presencia de representantes de las áreas marginales.

**c) Fortalecimiento del poder civil y desmilitarización.** Sin duda alguna, el ejército es la institución estatal que se muestra más reacia a adoptar los acuerdos de paz como agenda. Esto se ha concretado con el hecho que el ejército no ha permitido la presencia de ningún sector en el proceso de su reestructuración, ni siquiera del gobierno. A ello se suman las dificultades de darle cumplimiento a este acuerdo con el resultado de la consulta popular, donde el ejército mantiene aún las funciones que le fueron asignadas en la Constitución de 1985, creada en el marco de la lucha contrainsurgente. Por ello no es de extrañar que la comunicación entre el ejército y el gabinete ministerial haya desembocado en el desarrollo de una serie de programas de naturaleza puramente civil, como en los casos de vigilancia ambiental y reforestación. Preocupa también que se haya creado 6 bases militares en El Petén y que no se hayan podido dismantelar varios destacamentos: hasta el momento actual, el ejército mantiene 91 de los 103 destacamentos existentes.

Ciertamente el presupuesto del ejército se ha reducido con respecto a 1995 y se ha logrado la reducción numérica de varios efectivos militares. Pero según ha documentado la URNG el despliegue actual de fuerzas militares corresponde a una lógica contrainsurgente, en función de continuar ejerciendo control sobre la población civil<sup>27</sup>. A ello se suma el hecho que el Ministerio de Gobernación "contratara" los servicios de la institución armada en apoyo al resguardo de la seguridad pública, tarea exclusiva de la Policía Nacional Civil, para lo cual el Estado retribuyó más de medio millón de quetzales en los seis primeros meses del gobierno del FRG. Además el resultado de la consulta popular no justifica que no se hayan logrado acciones concretas, como la creación del Consejo Asesor de Seguridad, cuya ausencia haya incidido en los constantes desaciertos del Ministerio de Gobernación en el combate a la violencia y en la errática actuación de la Policía Nacional Civil. Esto ha permitido al ejército un espacio autónomo de actuación, como en el caso de la creación de la Doctrina Militar que no fue validada por ningún sector social no vinculado con las fuerzas armadas.

Además no se han tomado en cuenta las recomendaciones de la Comisión para el fortalecimiento del Sector Justicia, y de ahí que persista el tráfico de influencias, las cadenas militares de mando en el Ministerio Público y en la Policía Nacional Civil y que no haya habido persecución penal contra violadores a derechos humanos. Paradoja interesante es que en tanto el presupuesto del Organismo Judicial se incrementó en un 50%, esa institución sea la más señalada de corrupta e ineficiente.

El triunfo electoral del FRG ha colocado al ejército en una situación cómoda, ya que le asegura su autonomía. Aunque se operen cambios, la estructura de poder prevaleciente no da muestras de que se modificará y eso hará del ejército una institución más fuerte. Es previsible que las cuestiones de fondo en este acuerdo no serán cumplidas, desde luego que la dinámica política del ejército está más orientada a un proceso continuo de legitimación, iniciado hacia la década del 80. Algunas evidencias que apuntan a la configuración de un escenario desfavorable en el cumplimiento de este acuerdo se sustentan en: 1) las operaciones de inteligencia que desarrolla la PNC son controladas por el ejército; 2)

la Secretaría de Análisis Estratégico SAE, que fue pensada para sustituir las funciones de inteligencia del ejército, se formó con gente que trabajó en antiguas dependencias del Estado Mayor de la Defensa EMD (G-2, G-5 o asuntos civiles); 3) ni siquiera los cambios formales se lograron, que se definirían a partir de los lazos entre la SAE, la PNC y el Consejo Asesor de Seguridad que no se conformó; 4) aunque al principio se aceptó el "reciclaje" no todos los agentes de la PNC han pasado por los 2 años de estudios; aunque ha habido una reducción cuantitativa, el ejército ha mantenido intactas las estructuras contrainsurgentes y ha ampliado su presencia en otros departamentos, especialmente en El Petén, donde hay comunidades de refugiados; 5) el sistema de justicia no tomó en cuenta las recomendaciones de la Comisión respectiva. Para lograr un verdadero cambio en estos factores, sería necesario desarticular toda la estructura que han construido los poderes fácticos en el país, que va desde lo político hasta lo administrativo.

**d) Identidad y derechos de los pueblos indígenas.** Indudablemente el movimiento indígena ha demostrado mayor voluntad por propiciar cambios en el marco de este acuerdo, que el mismo gobierno de la República. Y esto se hace más relevante en la medida que, pese al resultado de la consulta popular, los actores a favor del respecto a los derechos indígenas están más movilizados y tienen amplios espacios de incidencia en las distintas comisiones paritarias (Oficialización, Lugares Sagrados, derechos relativos a la tierra y reformas y participación).

El Congreso de la República logró consensos sobre 9 leyes, dejando pendientes de discusión otras 12. Sin embargo, al no haberse aprobado las reformas constitucionales, el Estado no ha asumido jurídicamente la realidad étnica del país. Pero esto no implica que no se creen programas educativos que permitan asumir la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe del país. En ese sentido el gobierno ha estado ajeno a desarrollar programas específicos, sobre todo en educación. Por ello el movimiento indígena tiene una gran responsabilidad en impulsar un conocimiento más extendido de los acuerdos y desarrollar programas en educación para la paz al interior de las comunidades.

Dado que muchos compromisos no fueron cumplidos en la pasada administración, todo apunta a una recalendarización que será dirigida por la Comisión de Acompañamiento. Lo que se espera es que esa recalendarización se ajuste al contenido de los acuerdos y que se dirija hacia lo sustantivo, que puede ser impulsado sin la reforma constitucional.

**e) Poblaciones desarraigadas.** En junio de 1999 concluyó la última fase de repatriación voluntaria, con un total de 43 mil personas retornadas. El resto optó por adquirir la nacionalidad mexicana, para lo cual ya se han realizado los trámites pertinentes. También fueron adquiridas 32 fincas la población retornada; 5 para las Comunidades de Población en Resistencia; 2 fincas para desplazados internos y 6 en trámite. Los retrasos en el cumplimiento de las promesas agrarias y la política del FONAPAZ de 1999, que se orientó a invertir varios millones de quetzales en la adquisición de equipo policial, helicópteros y armas para el ejército y la PNC, así como las anomalías en el financiamiento de proyectos donde la Organización Internacional para las Migraciones OIM tuvo cierta responsabilidad, ha hecho pensar a los retornados en viajar nuevamente a México. De hecho, hay algunos que ya lo están haciendo. Esto repercute en que la población retornada aún tenga que recurrir a la economía de subsistencia, lo que contrasta con el discurso oficial en cuanto a la "dinamización de la economía".

Esto da muestras que las instituciones creadas para la aplicación de los compromisos contraídos por el Estado en el marco de este acuerdo no han podido dar respuesta a las demandas de las poblaciones desarraigadas. No se ha tenido acceso efectivo a los programas del FOGUAVI y "techo y tierra", dadas las tasas de interés y la imposibilidad de conseguir créditos de parte de los desplazados. No existen programas específicos en salud que den atención a los desplazados como víctimas del

conflicto armado; en vez de ello, se les ha atendido a través del PRONADE y el Plan de Acción en Salud Pública, creados para atender a la población en general<sup>28</sup>.

Aunque el Plan Nacional de Documentación logró cubrir a 48,274 personas, entre población retornada y desmovilizados, no logró dar asistencia a las demandas de los desplazados internos. Otro obstáculo ha sido de carácter institucional; el cambio de gobierno implicó el involucramiento de representantes estatales a las comisiones conformadas alrededor de este acuerdo que no tienen experiencia en el tema. También es de mencionar la ausencia de una política agraria eficaz que dé atención a este sector poblacional; este es el mismo obstáculo que encuentra el acuerdo socioeconómico.

## **2. Algunos acontecimientos que caracterizan el escenario político actual**

La negociación entre la URNG y el Gobierno/Ejército donde se lograron consolidar los acuerdos de paz, el fin del conflicto armado en 1996 y la implementación de los acuerdos desde 1997, se produjo en un escenario neoliberal, donde la planificación para el desarrollo está totalmente desacreditada y ha sido sustituida por la tendencia a condicionar el gasto social al funcionamiento de un sistema de mercado abierto, elemento que no coadyuva a asumir los acuerdos de paz como objetivos de largo plazo. La debilidad económica de los estados centroamericanos, particularmente aquellos con mayores déficits socioeconómicos y que sufrieran conflictos armados internos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua particularmente) los hace sucumbir ante las condicionantes de los organismos internacionales, dentro de una corriente mundial de tendencia imperialista: la globalización. Este escenario afecta negativamente cualquier iniciativa por propiciar cambios de carácter estructural que apunten a desactivar las causas de la desigualdad económica, social, política y cultural, especialmente si esos cambios implican cuestionar los intereses de los grupos de poder y burguesías locales; esto también incide en la aplicación sustantiva de los acuerdos de paz y configura un escenario donde trasladarlos del discurso político a la vida cotidiana sea la principal dificultad. En este esfuerzo se hace apremiante desarrollar un liderazgo político que permita el concurso de diversas fuerzas y actores con voluntad política y capacidad de decisión para impulsar una agenda común de desarrollo que esté en consonancia con los Acuerdos de Paz.

La tendencia mundial a la apertura de mercados ha dado muestras que el sector agroexportador en Guatemala, si bien no está siendo desplazado por una burguesía comercial y financiera que ha venido reclamando mayores espacios políticos, al menos ha ido perdiendo influencia en las decisiones políticas de alto nivel desde la década del 80. No es por casualidad que los gobernantes de turno a partir de la transición de 1985, y especialmente el gobierno del PAN, hayan reservado significativas cuotas de poder a la banca, la industria azucarera y de la construcción. Esto permitió que se firmaran los acuerdos de paz, en la medida que para el neoliberalismo funciona mejor un país "democrático", estable políticamente y de economía de mercado abierto, que uno con modelos contrainsurgentes de economía feudal basada en la agroexportación. En ese contexto y bajo los parámetros que el nuevo poder económico consolidado en los 90 vaya imponiendo, se seguirán aplicando los acuerdos de paz.

Aunque se puede afirmar que algunas acciones encaminadas a cumplir los acuerdos han sido un éxito, éstas no han logrado traducirse al nivel de lo sustantivo. Algunos de los avances logrados no se deben a la efectiva aplicación de la agenda de la paz de parte del gobierno del PAN, sino más bien a la dinámica que ha acompañado los cambios mismos; por ejemplo, el tema de la desmovilización de la URNG, el retorno de la población refugiada, y la amplia participación del movimiento indígena y en general de varios movimientos sociales alrededor de las reformas constitucionales, el conocimiento de

---

28 ASC "Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Una visión de la sociedad civil. 1997-1999". s/p

la verdad histórica o las demandas por un pacto fiscal, así como el impulso hacia el cumplimiento de otros temas, ciertamente no son acontecimientos donde haya mediado la "buena voluntad" gubernamental. Lejos de ello, el gobierno del PAN propició un lento ritmo de cumplimiento de los acuerdos, opuesto a cuestionar el orden estructural; esto estaría explicado en función de los intereses que el PAN representó en su momento, ya que su proyecto político estuvo condicionado por los monopolios azucareros, de la construcción y la banca, los cuales dirigieron gran parte de la agenda económica<sup>29</sup>. La posición poco beligerante de la URNG como la otra parte signataria de los compromisos de paz, también complicó la situación de los acuerdos en la medida que al no exigir su cumplimiento, su silencio se tradujo en complicidad.

Una limitante actual para asumir los acuerdos de paz de manera sustantiva es que el gobierno del PAN se encargó de consolidar un discurso hegemónico sobre los mismos, al reducir los espacios de representación para algunos partidos políticos, las instituciones de gobierno, en especial la SEPAZ y otras de carácter técnico y algunas organizaciones sociales, más vinculadas con el proyecto político empresarial y militar, lo cual evidenció una voluntad política poco proclive a hacer de los acuerdos un debate nacional. Esto incidió en la constitución de una imagen de la paz que se proyecta dentro de una la sociedad civil que asume los acuerdos como compromisos cuya implementación recae en la figura gubernamental. Sin embargo algunas expresiones de la sociedad civil han generado una dinámica política tendiente a revertir la tendencia a la atomización de los acuerdos que el gobierno y otros sectores comprometidos con el interés militar y empresarial constantemente reproducen, como en el caso de la Fundación Mirna Mack y su lucha en contra de la impunidad, la Asamblea de la Sociedad Civil y "Kuchuj"-Voz Ciudadana que han jugado un *rol* protagónico frente a importantes coyunturas derivadas de la aplicación de los acuerdos de paz, como en el caso de los derechos relativos a la niñez, las reformas constitucionales y el pacto fiscal. Ciertamente la actuación de estos y otros grupos sociales demuestran que del lado de la sociedad civil hay capacidad de propuesta y auditoría a las acciones de las autoridades gubernamentales.

No cabe duda que el resultado de la consulta popular dio muestras de la persistencia de grupos paralelos de poder que no permiten el desarrollo de proyectos políticos capaces de cuestionar sus prerrogativas y para 2000 la dinámica desata alrededor de la viabilidad de un pacto fiscal ha comenzado a agitar las conciencias de estos mismos grupos. La consulta popular también evidenció que las organizaciones de la sociedad civil transitan por carriles distintos en relación con un amplio impulso común a los acuerdos, lo que se evidencia en la medida que no impulsan un encuentro con los compromisos de paz, pues aunque existe un ánimo por impulsar los acuerdos del lado de la sociedad civil desde luego que diversas organizaciones sociales articulan discursos en demanda de su aplicación efectiva, existe un desconocimiento generalizado sobre los acuerdos y poca actividad interinstitucional, así como la ausencia de un posible apropiamiento de los compromisos de paz, que se refleja en la no incorporación de los objetivos generales de los acuerdos como puntos de referencia de su propia dinámica<sup>30</sup>.

Durante el proceso electoral el PAN y FRG, como alternativas políticas mayoritarias de la derecha guatemalteca, se distanciaron de asumir los acuerdos de paz como ejes de política nacional al no incorporar sustancialmente los objetivos de la paz a sus planes de gobierno. Para mediados de 1999, tras el resultado de la consulta popular, la agenda de la paz se vio desplazada casi por completo por la campaña electoral. Esto propició un escenario electoral que, descuidando los acuerdos, no favoreció asumirlos como políticas de Estado, más allá de la retórica discursiva de los partidos políticos. En el plano jurídico, la Ley Electoral vigente se inclina por conceder espacios anchos de maniobra a los

---

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> Raúl Zepeda, entrevista 03.03.2000

partidos de derecha, que están en capacidad de correr con los gastos de traslado de los electores a los centros de votación, alimentación, alojamiento y compra de votos mediante dinero, láminas, hornos o planchas. Destaca también que la edad promedio en Guatemala es de 17 años, por lo cual el electorado no votó asumiendo una conciencia histórica sobre los líderes del FRG, sino castigando al PAN por el deterioro en la situación económica. En ese contexto se produce el triunfo electoral del FRG, un partido cuyos dirigentes han sido señalados de participar en graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado, del lado militar, pero que al mismo tiempo representa el interés de una burguesía que ha estado poco representada en el gobierno: "los nombramientos del ministro de energía y minas, gerente de Texaco y Shell, el nombramiento de Luis Rabbé, ministro de comunicaciones, como expresión del capital de las telecomunicaciones, entre otros, hacen ver una clara confrontación entre algunos sectores de clase de capital financiero y comercial contra otras fracciones de clase expresadas en los azucareros...es decir, hay un reacomodo de fuerzas al interior del poder económico, entre los sectores que son desplazados vinculados al PAN y los nuevos poderes económicos vinculados al FRG"<sup>31</sup>. A ello se une las tendencias que ha tomado el legislativo, en función de crear leyes que benefician a destinatarios particulares relacionados con el sector de la banca privada, como en el caso del banquero Álvaro MacDonald.

Durante la campaña electoral el FRG desarrolló una serie de compromisos políticos de largo alcance, que ciertamente podría no estar en condiciones de cumplir. Por supuesto estos compromisos no estaban relacionados en su totalidad con los acuerdos de paz, sino más bien, con un ánimo por lograr el desgaste político del PAN, su principal opositor. El FRG tuvo el beneficio de algunos sectores poderosos y tuvo a su disposición los medios de comunicación masiva, particularmente la radio y la televisión, espacios de gran importancia en toda campaña electoral. El financiamiento de grupos de poder económico a la campaña política del FRG se calcula en 12 millones de dólares para la primera ronda electoral y 2 millones sólo el día de la segunda vuelta<sup>32</sup>. Esto le permitió al FRG crear una campaña electoral basada en capitalizar los errores del PAN, proyectar la idea de "partido de los pobres" (con lo que logró desplazar a la izquierdista Alianza Nueva Nación) y situar en contraposición al PAN como "partido de los ricos", en medio de una deteriorada situación económica.

Las primeras acciones del gobierno del FRG han demostrado que no existe la voluntad política suficiente para hacer de los acuerdos de paz una agenda de gobierno. Durante los primeros meses de gobierno de Alfonso Portillo ya han habido suficientes evidencias de la falta de voluntad política en hacer avanzar los acuerdos de paz; incluso pareciera que hay un retroceso, pues una de las decisiones que ha generado mayor polémica en torno a los acuerdos es la eliminación de 11 de los 14 fondos sociales, que en alguna medida han venido realizando un trabajo importante aunque escaso para cumplir los objetivos mandados por los acuerdos de paz. Para el 2001 funcionarán únicamente el Fondo Nacional para la Paz, el Fondo de Solidaridad y el Fondo de Inversión Social FIS; la Secretaría de Desarrollo SEDESOL pasará a constituirse en el cuarto fondo. La idea que se tiene, según la posición del ejecutivo, es que FONAPAZ se encargue de edificar escuelas, salones comunales, vivienda rural, canchas y parques deportivos, así como de programas comunitarios rurales. Al FIS se le encargará la instalación de servicios, como agua entubada, energía eléctrica, letrinización, edificación y equipamiento de centros de salud y proyectos productivos. El Fondo de Solidaridad continuará desarrollando actividades con los consejos de Desarrollo, y la SEDESOL se encargará de caminos vecinales, vivienda urbana y la economía familiar, por medio de la creación de las tiendas de Consumo Popular (COPO). Este fue el mismo estilo de cumplimiento de los acuerdos que caracterizó la administración de Álvaro Arzú.

---

31 Carlos Barreda, entrevista 03.04.2000

32 Centro de Estudios de Guatemala (2000) *Servicio de análisis* No. 2000/01. S/P

En el plano político existen evidencias que dan cuenta de un clima de incertidumbre política, dentro de lo cual se especula sobre una posible escisión interna entre los partidarios de Efraín Ríos Montt, presidente del legislativo, y aquellos que apoyan a Alfonso Portillo, presidente del ejecutivo. Esta visión se ve fortalecida con el clima de inseguridad imperante en el país, donde destaca la crisis que persistió durante los primeros seis meses de 2000 en el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y en general en el sistema de justicia, donde destaca un sistema penitenciario que no ha impedido alrededor de 4 fugas masivas en lo que va del año, un organismo judicial que no aplica justicia en varios casos políticos y un ministerio público que no es capaz de lograr perseguir efectivamente el delito, un cuerpo policial que no es efectivo en el combate a la delincuencia común y que no da solución al problema de los linchamientos. Estos elementos no hacen más que fortalecer la idea del ejército-policía encargado del resguardo de la seguridad pública frente a los desaciertos de los gobiernos civiles en el tema de seguridad, una imagen que todavía persiste en las mentes de millones de guatemaltecos.

En el caso del gobierno actual del FRG es posible percibir dificultades para concretar acercamientos entre las cúpulas empresariales ligadas al proyecto político del PAN y algunos militares del sector de línea estratégica del ejército. Dos acontecimientos producidos durante los tres primeros meses del gobierno de Alfonso Portillo definen esta situación claramente: 1) Las presiones del gobierno para incrementar el salario de los trabajadores de los sectores público y privado a través de un decreto legislativo, que más que beneficios para la clase trabajadora, buscaban presionar al sector empresarial para entrar a negociar con el gobierno. Meses más tarde la dinámica desarrollada alrededor del pacto fiscal, donde el sector empresarial logró imponer algunos criterios incluso sobre sectores sociales, abrió un espacio de negociación interinstitucional donde el gobierno ha cometido varios desaciertos, que hasta la entrega del presente trabajo no ha logrado solventar. Esta situación también incide negativamente en la aplicación del componente tributario y fiscal contenido en los acuerdos de paz y hace prever que las metas tributarias calendarizadas para 2002 no se concretarán. 2) La designación de un coronel, Juan de Dios Estrada, como Ministro de Defensa, obligó al retiro inmediato de 3 generales y que otros 17 pasaran a situación de disponibilidad, medida tomada por Portillo que se interpreta como una forma de desplazar a militares proclives al proyecto del PAN y con ello demostrar el poder de que aún goza el gral. Ríos Montt al interior de la institución castrense. También es de tomar en cuenta que algunos de los militares desplazados, que como ya dijimos se identifican con la línea estratégica del ejército, tuvieron participación directa en el derrocamiento de Ríos Montt en 1983, y por lo tanto fueron los encargados de "diseñar" la transición a la democracia; además de ello tuvieron un papel de relieve en las negociaciones de paz, en la medida que ocuparon puestos de importancia dentro del Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Ministerio de Defensa durante los años de la negociación URNG - Gobierno/ejército. Dentro de esta dinámica destaca un fallido intento de golpe de Estado que se produjo en mayo, el cual como hecho político tuvo gran importancia en función de comprender la lucha interna por el poder y el reacomodo de fuerzas al interior del ejército que implicó la entrada del gobierno del FRG; de hecho, la intentona golpista de mayo quedó al descubierto cuando el coronel César Augusto Ruiz Morales admitió ante la prensa "que la institución armada verificó que en algunos círculos de opositores, con influencia económica y política, se charlaba de reproducir en el país el fenómeno de Ecuador, pero no había una organización, ni siquiera formal, que lo promoviera"<sup>33</sup>.

Otro elemento a tomar en cuenta es la creación de las matrices de Política Social, Económica y de Seguridad a cargo del gabinete ministerial; aunque dichas matrices contemplan objetivos muy deseables pero ciertamente difíciles de cumplir, es lamentable que no se haya convocado a los sectores político-sociales del país para su elaboración. También es criticable que no asuma los acuerdos de paz como ejes centrales.

No cabe duda que a muchos sorprendió la designación de figuras de "izquierda" dentro del gabinete de gobierno; ese es el caso de la Ministra de Cultura Otilia Lux de Cotí, ex comisionada de la CEH, Francisco Palma Lau (secretario de CONTIERRA) ex comandante guerrillero y Edgar Gutiérrez de la Secretaría de Análisis Estratégico SAE. Además se ha planteado la posibilidad de que el ministro de defensa sea civil; esta dinámica crea sentimientos en la población de que las cosas van a cambiar, cuando en realidad la dinámica se dirige hacia la legitimación política de las autoridades de gobierno, en especial frente a la comunidad internacional; "las anunciadas medidas radicales del actual gobierno van dirigidas a reivindicar la imagen internacional de un líder violador de derechos humanos (Ríos Mont) y del mismo presidente, asesino confeso de dos ciudadanos mexicanos en 1983, pero no se pueden interpretar como una posible voluntad de cambio"<sup>34</sup>. En todo caso los nombramientos de personas técnicamente capaces contrasta con la designación del mayor de reservas Byron Barrientos, diputado con licencia, a la cartera de Gobernación, especialmente porque a Barrientos se le vincula con violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado; "contraviene el espíritu de los Acuerdos de Paz y el proceso de desmilitarización de las fuerzas de seguridad civiles la designación de Barrientos, quien incluso tiene vedado el ingreso a Estados Unidos por su propio pasado, por lo que cabe preguntar si ese país mantendrá su apoyo a las fuerzas de seguridad civiles de nuestro país"<sup>35</sup>. También fue nombrado Luis Mendizábal como Director General de Migración, vinculado a la estructura militar clandestina denominada "La Oficinita".

En el caso de las organizaciones sociales se debe tomar en cuenta que pocos meses antes de la segunda ronda de elecciones de 1999, en octubre, se logró con relativo éxito, consolidar una propuesta para comprometer a los partidos políticos con los acuerdos de paz. Esta propuesta se logró a raíz del Encuentro Nacional por la Paz; cabe mencionar que la SEPAZ también tuvo un importante papel en este sentido. Otro acierto del movimiento social ha sido poner en evidencia el bajo nivel de compromiso con los acuerdos de parte de la anterior administración, al presentar un balance político en enero pasado, recién instalado el gobierno de Portillo, que dista sustantivamente de las auditorías realizadas a finales de 1999 por MINUGUA y SEPAZ, con los mismos fines. El movimiento social tiene una responsabilidad directa con los acuerdos, ya que si ha señalado que el gobierno no está en la capacidad política de avanzar en el cumplimiento de los acuerdos, debe generar un proceso de discusión inter-institucional que defina políticas a ser desarrolladas por las mismas organizaciones sociales.

Otro elemento que pone en una situación difícil el cumplimiento futuro de los acuerdos de paz ha sido la discreta salida de Jean Arnault como jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Guatemala MINUGUA, desde luego que Arnault estaba involucrado con las conversaciones de paz en el país desde el inicio del proceso de Mediación de Naciones Unidas (1994). El Secretario de Naciones Unidas nombró al alemán Gerd Merred como jefe de la MINUGUA y al francés Vincent Piola como vocero, quienes aseguraron que la situación de cumplimiento de los acuerdos está en una fase de desaceleración, por lo que será prioritario relanzar los acuerdos.

Estos elementos configuran un escenario que hace pensar que de no lograrse una concordancia entre los acuerdos de paz y los objetivos institucionales del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos que posibilite un amplio debate nacional, los acuerdos de paz se deteriorarán en el futuro. Es muy posible que al terminar la agenda de la paz en 2002, aunque se haya logrado avanzar de manera formal en el cumplimiento de los acuerdos, se vuelvan a calendarizar

---

34 Carlos López, entrevista 25.02.2000

35 Centro de Estudios de Guatemala CEG. La Semana en Guatemala, del 31 de julio al 6 de agosto de 2000.

algunas metas, especialmente las relacionadas con el aspecto tributario, educacional y de poblaciones desarraigadas, que seguramente el gobierno tratará de minimizar. Sin embargo, una importante coyuntura se producirá en noviembre 2000 con ocasión de la reunión del Grupo Consultivo, pues en su momento este ente logró comprometer al PAN para que se logaran algunos avances durante la pasada administración.

### 3. Sobre el futuro de los acuerdos de paz

Como se ha comprobado, la firma de la paz en Guatemala ha abierto una coyuntura que incide en la conducta de los distintos sujetos sociales y de alguna manera ha configurado un escenario que propicia la participación política de sectores silenciados a lo largo de la guerra interna. También es posible determinar que los acuerdos de paz han servido de punto de partida para desencadenar debates sobre el tipo de país que se desea construir, y por lo tanto, han abierto espacios que señalan los niveles de conflictividad social que han permanecido vigentes, por encima de los cambios formales que han impulsado los sectores de poder para revertir los efectos de tal dinámica, especialmente tomando en cuenta el proceso de transición a la democracia que, como se ha comprobado, aún es bastante frágil.

Las tendencias del escenario actual, marcadas por el resultado de la consulta popular y el triunfo electoral del FRG, hacen prever que el estilo de aplicación de los acuerdos que prevaleció durante la administración del PAN no se modificará sustancialmente. Sin embargo, si tomamos en cuenta que la firma de la paz puso fin a un complicado conflicto armado de 36 años de duración que significó un desgaste institucional de grandes dimensiones para el país y que dejó secuelas que repercuten en las formas de organización y participación política del lado de la sociedad civil, debemos situarnos en un momento histórico que nos permita asumir el reto de construir la paz a través de los acuerdos como instrumentos que pueden servir como parámetro para dirigir los hilos de esta coyuntura. Es importante tomar en consideración que, aunque la firma de la paz no significó la desactivación de las causas de la guerra interna, los acuerdos de paz como instrumentos políticos, pueden contribuir a diseñar un modelo de Estado-nación para el futuro que sí pueda sentar las bases para concretar tal objetivo, aún por encima de los límites históricos y los parámetros políticos impuestos por los grupos dominantes de turno. En ese sentido y en consideración del escenario político actual que ya hemos examinado, podemos definir las siguientes tendencias que se entrecruzan con la dinámica de diversos actores sociales, desde aquellos que demandan el cumplimiento sustantivo de los acuerdos, hasta los que se oponen a ese cumplimiento:

- a) *Desde la comunidad internacional, la posición de la URNG a través de la Comisión de Acompañamiento y los sectores sociales que demandan cumplir sustantivamente los acuerdos, incluyendo aquellos proclives al proyecto de la URNG:* Entre estos actores ha surgido la idea de la **revitalización** de los Acuerdos de Paz en su discurso y su aplicación, al asumir que el balance del cumplimiento de los mismos es negativo. En ese sentido, el año 2000 presenta dos coyunturas: 1) Los cambios que se produjeron en la MINUGUA y el posicionamiento inicial de Gerd Merred en cuanto a un posible "relanzamiento" de los acuerdos de paz. 2) La reunión del Grupo Consultivo pauta para noviembre, donde la comunidad internacional puede condicionar el otorgamiento de la donación de los Países Amigos del Proceso de Paz -que asciende al 51% de lo ofrecido en 1997- a la actuación efectiva del gobierno del FRG, el cual ha conducido la agenda de la paz de forma errática. (Ver Cuadro 2: Desembolsos Externos Obtenidos y Proyectados para la Paz de 1997 a 2002); es previsible que esa sea la posición que asuma el Grupo Consultivo. En el plano nacional, este posible **relanzamiento** de los acuerdos de paz se manifiesta a través de las movilizaciones campesinas e indígenas en el interior del país a favor de la desmilitarización y los derechos humanos, así como las demandas de otros actores sociales urbanos en contra de la impunidad. Se

debe tomar en cuenta que para 2003 la MINUGUA se retirará del país, razón por la cual el movimiento social y la URNG deben generar un proceso que les permita compensar ese vacío de poder.

- b) *Del lado militar y empresarial*: Es visible la tendencia al desplazamiento de la visión de los acuerdos como objetivos potencialmente útiles para la construcción del desarrollo social y el fortalecimiento de las posiciones que cuestionan su legitimidad política y jurídica. Esto permite que los acuerdos de paz se sigan aplicando de manera formal; de hecho, la reducción de los Fondos Sociales va por esa línea. Es incuestionable que para estos sectores una fortaleza para lograr el objetivo de no cumplir los acuerdos de paz reside en el triunfo electoral del FRG y el fracaso de los grandes proyectos políticos desarrollados alrededor de los acuerdos, como el caso de las reformas constitucionales, el código de la niñez y juventud o el incumplimiento, ya previsible, de las metas tributarias.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y documentos

1. Acuerdos de paz firmados entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG
2. *Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz 1997-1999*. (Guatemala: Secretaría de la Paz SEPAZ)
3. *Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Una visión de la sociedad civil 1997-1999*. (Guatemala: Asamblea de la Sociedad Civil ASC)
4. *Balance del proceso de paz 1997-1999*. (Guatemala: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG)
5. Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH (1999): Resumen del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH: Guatemala: Memoria del Silencio. (Guatemala: CEH)
6. Gil Pérez, Rosario (1994): *Sociología de Guatemala*. (Guatemala: Cooperativa de consumo integral)
7. Jonas, Susanne (1998): *Democratization of Guatemala through the peace process*. (Guatemala: Ponencia presentada al Seminario Desarrollo y Democratización)
8. López Chávez, Carlos (1996): *El ejército como principal factor de poder del actual Estado burgués oligárquico guatemalteco*. (Guatemala: IIPS/DIGI/USAC)

9. Matus, Carlos (1980): *Planificación de situaciones*. (México: Fondo de Cultura Económica)
10. Misión de Verificación de las Naciones Unidas para los derechos Humanos en Guatemala MINUGUA (1999): *Suplemento al IV Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*.
11. Schirmer, Jennifer (1998): *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala* (Guatemala: FLACSO)
12. Torres-Rivas, Edelberto (1998) *Del autoritarismo a la paz*. (Guatemala: FLACSO)
13. Villagrán Kramer, Francisco (1993): *Biografía política de Guatemala. 1944-1970*. (Guatemala: FLACSO)
14. Zepeda, Raúl et. al. (s/f): *La coyuntura de 1999. Situaciones y procesos políticos relevantes* (Guatemala: DIGI/IIPS/USAC). En prensa

#### Revistas y periódicos

- 1 Alvarez, Enrique (1998): "El proceso de negociación para la construcción de la paz en Guatemala", en *Cuaderno Guatemala*; (España: SODEPAZ); No. 31 (2-98)
- 2 Centro de Estudios de Guatemala CEG (2000) "Servicio de análisis" (Guatemala: CEG) No. 2000/01.
- 3 Centro de Estudios de Guatemala CEG (2000): " La Semana en Guatemala, del 31 de julio al 6 de agosto de 2000" (Guatemala: CEG)
- 4 "Cronología de los principales sucesos políticos a partir del golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 a la elección de la Constituyente", en *Revista Política y Sociedad* (Guatemala: IIPS/DIGI/USAC) No. 15, julio-diciembre 1984
- 5 Gálvez Borrell, Víctor (1987): "Contadora: El desafío de la paz en Centroamérica. Orígenes, desarrollo y postulados del proceso de Contadora", en *Revista Política y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales IIPS, Universidad de San Carlos USAC, (Guatemala: IIPS/DIGI/USAC) No. 20 enero-junio 1987
- 6 "Guerra interna y proceso de paz", en *Historia Popular de Guatemala*; (Guatemala: FUNCEDE); tomo IV, fascículo 13. 1999.
- 7 Hurtado, Juan José (1998): "Elementos de la historia del movimiento revolucionario guatemalteco", en *Cuaderno Guatemala*; (España: SODEPAZ), No. 31 (2-98)

"Inforpress Centroamericana 1986-1994". (Guatemala: Inforpress Centroamericana); 1994. **ANEXO**  
**POSICIONES ASUMIDAS EN TORNO A LA CONSULTA POPULAR (MEDIOS DE PRENSA ESCRITA: SIGLO XXI, EL PERIÓDICO Y PRENSA LIBRE)**

**1. PRINCIPALES ARGUMENTOS EN FAVOR DEL NO**

INSTITUCIÓN/PERSONAJE	ARGUMENTO	TIPO DE PROPAGANDA
APOLO	10	
ARDE/Francisco Bianchi	1, 4, 18	Campo pagado en prensa escrita
Asociación de Dignatarios de la Nación	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 23	Campo pagado en prensa escrita
CACIF/Ricardo Villanueva	1, 2, 19, 24	Entrevista/Campo pagado en prensa escrita
CEDECON	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24	Entrevista/Campo pagado en prensa escrita/Foros televisados
Cruzada Cívica por el NO		
Danilo Roca	1, 17, 23	Foro televisado
FEPYME	20, 21, 22	
Frente por el NO	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24	Campo pagado en prensa escrita
Liga Pro Patria	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 23, 24	Campo pagado en prensa escrita/Foro
Manuel Ayau Cordón	15, 16, 19	
Oscar Recinos/Guardianes del Vecindario	4, 15, 16	Campo pagado en prensa escrita
Oscar Najarro Ponce/Organismo Judicial	18, 19	Declaraciones de prensa
Roberto Carpio	7	
Humberto Preti	16, 18, 19, 23,	Campo pagado en prensa escrita

**COLUMNISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

<b>COLUMNISTA/MEDIO</b>	<b>ARGUMENTO</b>	<b>TIPO DE PROPAGANDA</b>
Antonio Arenales Forno (El Periódico)	1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 17, 23	Foro
Armando de la Torre (Siglo XXI)	1, 4, 8, 9, 10, 12, 15, 19, 23	Foro
Carroll Ríos (Siglo XXI)	1, 2, 4, 7, 19, 23	
Estuardo Zapeta (Siglo XXI)	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14	
Fernando Linares Beltranena (Prensa Libre)	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23	
Jorge Palmieri (El Periódico)	17	
Luis Enrique Pérez (Siglo XXI)	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14	
Marina Arroquin Milla (El Periódico)	7, 9, 10, 13	
Rigoberto Juárez-Paz	3, 4, 12	
Revista Crónica	1, 2, 4, 7, 9,	Editorial
Siglo XXI	7, 12	Editorial
José Eduardo Zarco (Prensa Libre)	4, 7, 12, 15, 16, 18, 19	

“LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES NO DEBEN SER APROBADAS PORQUE...

1. DIVIDEN EL ESTADO/NACIÓN (VIOLAN EL DERECHO A LA IGUALDAD)
2. OTORGAN PRIVILEGIOS A GRUPOS ÉTNICOS
3. LOS ACUERDOS DE PAZ SON ILEGÍTIMOS/DEBIERON APROBARSE MEDIANTE UNA CONSULTA POPULAR
4. SON UN IRRESPECTO A LA SOBERANÍA
5. SATANIZAN UNA RELIGIÓN
6. LOS VOTANTES SERÁN MARCADOS CON EL SIGNO DE LA BESTIA
7. ES MEJOR/PREFERIBLE QUE LAS LLEVE A CABO UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
8. ATENTAN CONTRA LA PROPIEDAD PRIVADA
9. VIOLAN LA LIBERTAD DE EMISIÓN DEL PENSAMIENTO
10. VIOLAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
11. OBLIGAN A APRENDER IDIOMAS
12. LOS DIPUTADOS SON INCAPACES/NO CONOCEN LA NORMATIVA JURÍDICA GUATEMALTECA/ACTUARON ARBITRARIAMENTE
13. CREAN DOS SISTEMAS JURÍDICOS
14. ATENTAN CONTRA EL REGIMEN DE PERSONERÍA JURÍDICA
15. LA POBLACIÓN DESCONOCE SU CONTENIDO
16. SON UN ACUERDO ENTRE ÉLITES SIN REPRESENTATIVIDAD (DESPRESTIGIO DE LA CLASE POLÍTICA)/SON UN ENGAÑO
17. CONTIENEN VICIOS DE FONDO Y FORMA
  
18. NO IMPLICAN CAMBIO ALGUNO
19. SON PERJUDICIALES

20. VIOLAN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ACCIÓN  
 21. VIOLAN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN  
 23. VIOLAN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE INDUSTRIA  
 24. NO SE DEBE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN CADA CUATRO AÑOS

**II. PRINCIPALES ARGUMENTOS EN FAVOR DEL SI**

<b>INSTITUCIÓN/PERSONAJE</b>	<b>ARGUMENTO</b>	<b>TIPO DE PROPAGANDA</b>
Academia de Lenguas Mayas	2, 4, 5	
Alvaro Pop	6	Foro/Entrevista
AVANCSO	3, 5, 6, 8	Campo pagado en prensa
Centro Evangélico de Estudios Pastorales de Centroamérica CEDEPCA	1, 4	Entrevista
Catalina Soberanis	2, 3, 4, 5, 8, 9, 10	
Consejo Superior Universitario	3, 5, 6, 8	Campo pagado en prensa
COPMAGUA	1, 2, 4, 6, 8, 10	Campo pagado en prensa
DCG	8	
Fundación Rigoberta Menchú Tum	3, 4, 6	Campo pagado en prensa
Fundación Mirna Mack		Campo pagado en prensa
FLACSO	3, 5, 6, 8	Campo pagado en prensa
Grupo de Ciudadanos por el SI	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15	Campo pagado en prensa
Comisión de Acompañamiento	8	Campo pagado en prensa
Julio Arango	2, 4, 5, 8	Entrevista
Julio Balconi	11	
PAN	16	Campo pagado en prensa
FRG	8	
UCN	2, 4	
ANN	1, 3, 9, 17	Foro
Ramiro de León	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11	Foro
Mauricio López Bonilla	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 16	
IPES	3, 5, 6, 8, 16, 17	
IIES	3, 5, 6, 8	
Oscar Berger	3	

**COLUMNISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

<b>COLUMNISTA/MEDIO</b>	<b>ARGUMENTO</b>	<b>TIPO DE PROPAGANDA</b>
Alexander Sequén Mochez(El Periódico)	1, 3, 5, 9, 11, 17	Foro
Carolina Escobar Sarti(Prensa Libre)	1, 2, 3, 4, 8, 14, 15	Foro
Dina Fernández(Prensa Libre)	1, 2, 4, 5, 13	Foro
Edgar Gutierrez(El Periódico)	6, 8, 9, 10, 11	
Lizardo Sosa(Siglo XXI)	2, 3, 4, 12	Foro
Margarita Carrera(Prensa Libre)	1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13	
Marielos Monzón(El Periódico)	1, 3, 4, 5, 8, 9, 15, 16	
Miguel Angel Alvizurez(El Periódico)	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 15, 16	Foro
Pablo Rodas Martini	1, 6	
Sergio Morales	1, 2, 4, 5, 13	
Víctor Ferrigno	1, 4, 5, 6, 7, 15	Foro

“LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES SI DEBEN SER APROBADAS PORQUE...

1. SIENTAN LAS BASES DE LA DEMOCRACIA, LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN
2. ELIMINAN LA INJUSTICIA
3. SE OTORGA ESTATUS LEGAL A LOS ACUERDOS DE PAZ
4. REPRESENTAN UN BENEFICIO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS
5. SUPRIMEN LOS PODERES DEL EJÉRCITO
6. SE TRADUCEN EN LA REDEFINICIÓN DEL ESTADO
7. SON DE BENEFICIO PARA LOS TRABAJADORES
8. SON CAMBIOS POSITIVOS PARA LA NACIÓN
9. SON LA ESTRUCTURA JURÍDICA QUE COADYUVA AL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ
10. SON UN INSTRUMENTO DE UNIDAD NACIONAL
11. CONTIENEN MODIFICACIONES SUSTANCIALES AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS
12. HUBIERA SIDO MEJOR UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
13. SE RATIFICA EL PRINCIPIO DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL GRATUITA
14. FORTALECEN LA SEGURIDAD CIUDADANA
15. SE ELIMINA EL AUTORITARISMO
16. PRESENTAN UN MEJOR FUTURO PARA GUATEMALA
17. SON LA INCLUSIÓN DE LA IZQUIERDA EN EL PACTO SOCIAL DE 1985