

LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ COMO PROCESOS
INTERDEPENDIENTES QUE HICIERON POSIBLE LA RESOLUCIÓN DEL
CONFLICTO INTERNO EN GUATEMALA (AÑOS 1983 – 1999).

DIEGO FELIPE MORENO MORENO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2009

“La democratización y la construcción de la paz como procesos interdependientes que hicieron posible la resolución del conflicto interno en Guatemala (años 1983 – 1999)”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Diego Felipe Moreno Moreno

Dirigida por:

Iván Mauricio Gaitán Gómez

Semestre II, 2009

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN GUATEMALA (1983-1999).	4
1.1 ACERCAMIENTO TEÓRICO AL CONCEPTO DE <i>PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN</i> .	4
1.2 EL CASO GUATEMALTECO (ENTRE 1983 Y 1999).	9
1.2.1 Transición: de la dictadura militar a la “democracia tutelada” (1983-1987).	9
1.2.2 Democratización: avances de la sociedad civil e institucionalización de lo Democrático (1988-1996).	13
1.2.3 ¿Consolidación? (1997-1999).	17
2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ GUATEMALTECO.	21
2.1 ESTUDIO DEL CONCEPTO DE <i>CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ</i> .	21
2.2 EL CASO GUATEMALTECO.	25
2.2.1 Acercamientos y pre-negociación.	25
2.2.2 Negociaciones y Acuerdos.	28
2.2.3 Implementación y profundización.	31

3. INTERDEPENDENCIA ENTRE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y SUS EFECTOS SOBRE EL CONFLICTO INTERNO GUATEMALTECO.	34
3.1 LOS VÍNCULOS ENTRE DEMOCRATIZACIÓN Y PAZ.	34
3.2. DINÁMICAS CAUSA EFECTO ENTRE DEMOCRATIZACIÓN Y PAZ: IMPLICACIONES PARA EL CONFLICTO INTERNO.	38
3.2.1 1983–1996. Interdependencia efectiva: de la introducción de la democracia al fin del enfrentamiento armado.	39
3.2.2 1997–1999. Resolución fallida del conflicto	45
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Cuadro. Acuerdos sustantivos y su cumplimiento para 1999.

INTRODUCCIÓN

La historia latinoamericana ha estado profundamente marcada por violentos y prolongados conflictos civiles y por experiencias de gobierno poco democráticas en manos de élites conservadoras y militares que restringieron los espacios de participación política y económica. Esta afirmación se hace más visible a nivel centroamericano, en donde los gobiernos han tenido una acentuada tendencia al caudillismo y al militarismo y por ello, durante la mayor parte del siglo XX, estuvieron presididos por regímenes autoritarios y dictatoriales excluyentes (en su mayoría de corte militarista) en alianza con grupos oligárquicos y latifundistas que mantenían el *status quo* del sistema económico.

Junto con esta exclusión política y el uso de la represión como medio de control sobre la población, el incremento de problemas internos de tipo económico (pobreza generalizada, desigualdad, concentración de la tierra) y social (racismo y discriminación), suscitaron el nacimiento de varios movimientos insurgentes al interior de los Estados, que terminaron siendo el detonante de enfrentamientos armados y conflictos que perdurarían hasta mediados de la década de los 90.

Tal es el caso de los eventos ocurridos en Guatemala, en donde periodos sucesivos de gobiernos militares excluyentes y represivos dieron origen a 36 años de conflicto interno con los diferentes grupos guerrilleros que se levantaron entre el inicio de la década de los 60 y mediados de los 90. Sin embargo, gracias a una serie de factores y situaciones internas y externas ocurridas en los años 80, el gobierno y las guerrillas reunidas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se embarcaron en una serie de diálogos y negociaciones en el marco de un proceso de construcción de paz que concluyó seis años después con la firma del *Acuerdo de paz firme y duradera*.

Si bien los compromisos y las disposiciones acordadas al final de los diálogos incluyeron, entre otros asuntos, una serie de reformas en torno a la organización del sistema político con el fin de promover la construcción de un orden democrático en el país, esta transformación no inició en 1996 con los acuerdos finales, sino que se gestó incluso años antes del emprendimiento de las negociaciones y de hecho, tuvo un efecto imprescindible en el inicio y la efectividad de las mismas, al generar un clima propicio

para la construcción de la paz. Así como el inicio del proceso democratizador generó efectos positivos en la consecución de la paz, las negociaciones y los compromisos pactados al final de éstas, influyeron en la continuación y desarrollo del proceso democratizador en Guatemala¹. De igual forma, todas estas situaciones repercutieron de manera directa en la circunstancias del conflicto interno.

La singularidad de estos hechos nos lleva entonces a preguntarnos sobre los alcances logrados por el desarrollo de estos procesos dentro del conflicto interno en Guatemala. Más específicamente, para el caso estudiado, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera influyeron los procesos de democratización y de construcción de la paz en la resolución del conflicto interno guatemalteco entre 1983 y 1999? Así, el propósito de esta monografía se constituye precisamente en determinar de qué manera influyeron, en este periodo de tiempo, los procesos de democratización y de construcción de la paz en la resolución del conflicto interno en Guatemala.²

A raíz de ello, se formuló la siguiente hipótesis: *Entre 1983 y 1996 la democratización y la construcción de la paz se constituyeron en procesos interdependientes que hicieron posible la resolución del conflicto armado en Guatemala gracias a las dinámicas causa-efecto generadas entre ellos. Así, el inicio de la transición política y la gradual introducción de políticas e instituciones democráticas establecidas en la Constitución de 1985, generaron un ambiente propicio para el inicio de las negociaciones y la firma de los Acuerdos de Paz de 1996. Sin embargo, para 1999 el desarrollo del proceso democratizador se vio truncado por diversos obstáculos, tales como la debilidad del sistema de partidos, la falta de identificación de la ciudadanía con las prácticas democráticas, la continua influencia del sector militar, la persistencia de la exclusión socioeconómica y el No a las reformas constitucionales en la Consulta Popular de 1999, que limitaron al mismo tiempo el alcance de la construcción de la paz en el escenario de posconflicto guatemalteco.*

¹ Tal como lo señala Cynthia Arnson al afirmar que existe una relación mutua entre los procesos de transición democrática y paz: las negociaciones son posibles gracias a un proceso previo de apertura política y el proceso de paz profundiza la transición. Comparar Arnson, Cynthia. "Introduction". En *Comparative Peace Processes in Latin America*, 1999. p. 6. Traducción libre del autor.

² Con respecto al proyecto de monografía, y de acuerdo con las recomendaciones hechas por el evaluador en la sustentación, se modificó la redacción de la pregunta de investigación para hacerla más acorde al planteamiento del problema. A su vez, esto obligó a modificar el objetivo general. El evaluador planteó asimismo introducir ciertos elementos en la hipótesis a fin de hacerla más específica y explicativa.

La comprobación de la hipótesis se llevó a cabo a través de la lectura y el análisis de datos y hechos documentados en fuentes secundarias, como libros, revistas especializadas, documentos institucionales y otros estudios acerca del conflicto, la construcción de la paz y la democratización en Guatemala. De esta manera, la presente investigación tiene un carácter explicativo en tanto pretende -a través del análisis de estos hechos- identificar la manera en la cual estos procesos influyeron en el conflicto interno.

Para entender este fenómeno, se tomaron una serie de enfoques teóricos que proponen la existencia de un vínculo entre democracia y paz y su aporte a la prevención y manejo de los conflictos internos. En particular, se tomaron enfoques desarrollados por Robin Luckham, Anne Goetz y Mary Kaldor, Anna Jarstad y Timothy Sisk, Ben Reilly y David Bloomfield y Cynthia Arnson, quienes coinciden en que la democracia se constituye en un mecanismo capaz de regular los conflictos internos a través de medios pacíficos, como la negociación y el debate público, y en que esta democracia necesita de unas condiciones mínimas de paz para poder desarrollarse de manera íntegra.

La investigación desarrollada en esta monografía es importante debido a que se hace relevante observar las conclusiones obtenidas desde el contexto de los conflictos internos y los procesos de transición, en tanto la existencia de una relación dependiente entre la democratización y la construcción de la paz, permitieron hallar una salida al conflicto en Guatemala. De esta forma, una revisión y un estudio de los hechos producidos en este caso nos puede proporcionar una serie de referencias, no sólo acerca de buenas prácticas y lecciones aprendidas, sino también acerca de las debilidades y fallas que limitaron la continuación y consolidación del proceso.

El presente estudio se divide en tres capítulos. En el primero se estudiará el concepto de proceso de democratización y su desarrollo en Guatemala. En el segundo se examinará la noción de construcción de la paz, contextualizándola en el caso guatemalteco. En el tercero se identificarán los lazos producidos entre ambos procesos y sus repercusiones para la resolución del conflicto interno. Finalmente en una cuarta parte se presentarán las conclusiones obtenidas en la monografía, las cuales recogen las respuestas a la pregunta de investigación formulada.

1. PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN GUATEMALA (1983-1999)

Con el fin de comprender la interacción producida entre los dos procesos investigados en esta monografía y sus efectos en el conflicto interno guatemalteco, el presente capítulo aborda el concepto de *proceso de democratización* y lo contextualiza en el caso guatemalteco. Para ello, en primer lugar, se estudiará teóricamente el término con el ánimo de conocer su significado e implicaciones para luego realizar una revisión acerca de cómo se desarrolló el proceso en Guatemala entre 1983 y 1999.

1.1 ACERCAMIENTO TEÓRICO AL CONCEPTO DE *PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN*.

El concepto de *proceso de democratización* ha sido especialmente abordado por la ciencia política como objeto de estudio durante los últimos treinta años debido a los acontecimientos políticos que se presentaron en diferentes escenarios del mundo. La caída de regímenes autoritarios en Europa occidental (Portugal y España), el fin de la URSS y de los regímenes comunistas establecidos en Europa del Este y el declive de los regímenes militares y dictatoriales que ocupaban la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, reflejan la difusión de las tendencias democratizadoras o de retorno a la democracia que pusieron en boga el estudio de este fenómeno.

Así, a mediados de los años 70 surgieron una serie de análisis acerca de los fenómenos de democratización y de las cuestiones que afectaban la consolidación de los espacios democráticos.³ En términos simples, estos análisis entienden la democratización como una transformación del sistema político que da paso al establecimiento y fortalecimiento de principios e instituciones democráticas en un régimen autoritario.

De esta forma, un proceso de democratización implicaría tres acontecimientos: el fin de un régimen autoritario, el establecimiento de un régimen democrático y la consolidación del mismo.⁴ Sin embargo, al hacer un análisis más profundo de la democratización surgen una serie de cuestiones acerca de cómo se produce la

³ Comparar Huntington, Samuel. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, 1994. p. 37.

⁴ Comparar Huntington. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. P. 45

transformación del régimen (condiciones y etapas por las cuales atraviesa) y cuáles son los factores para calificar y evaluar la totalidad del proceso.

Frente a estos interrogantes no existe entre los teóricos un consenso sobre lo que deba incluir el proceso o de cómo se deba producir. Del mismo modo, diversos son los enfoques que se tienen acerca del concepto de democracia y de su ejercicio. Aun así, la mayoría de teóricos coinciden en ciertos puntos comunes.

En primer lugar, existe la afirmación de que la democratización es un proceso complejo que se desarrolla a largo plazo puesto que se encuentra influenciado por diversos factores y dimensiones. Por otro lado, sea cual sea la causa que desencadene el proceso de democratización, los expertos señalan que en el caso de los conflictos internos, éste puede ser promovido en medio de tres escenarios: por la derrota del régimen a manos de la oposición, por iniciativa de los detentadores del poder en el régimen inicial y/o por el resultado de acciones conjuntas entre el gobierno y grupos de oposición (negociaciones que conlleven a la transformación del sistema estatal).⁵

En lo concerniente a las etapas que debe atravesar el proceso, a pesar de no existir un consenso pleno, existe una tendencia a delimitarlo. Teniendo en cuenta que el objetivo final es la transformación del régimen político de un Estado, mediante la introducción, aplicación y afianzamiento de elementos democráticos, varios autores⁶ han establecido una serie de fases en las que se producen los cambios; éstas son: liberalización, transición, democratización y consolidación.

Si bien estos análisis dividen el proceso democratizador en fases relativamente continuas, la práctica ha demostrado que no siempre se produce un desarrollo lineal y progresivo del mismo. De acuerdo a las condiciones de cada caso, el proceso puede iniciar en distintos momentos y no siguiendo las fases planteadas. En otros casos, el proceso puede no concluir en la consolidación de la democracia, sino que se limita a una liberalización a medias, manteniendo varias restricciones. Por otro lado, en estados más

⁵ Comparar Huntington. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. P. 111 y Beristain, Carlos. "Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico". En *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, 2006. p. 22.

⁶ Entre los más destacados se encuentran: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1988) y *Problems of Democratic Transition and Consolidation* de Juan Linz y Alfred Stepan (1996).

avanzados del proceso, éste puede ser interrumpido por los mismos reformadores o por otros grupos (militares, elites) que no están dispuestos a perder su control o influencia.

Un proceso de democratización puede iniciar entonces con la introducción de un conjunto de cambios en el sistema que tiendan a “redefinir y ampliar”⁷ los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. En esta primera etapa, conocida como *liberalización*, el régimen autoritario “flexibiliza su carácter represivo y excluyente”⁸ mediante la introducción de ciertas medidas tales como la disminución de la censura, la apertura de espacios para la organización social (asociaciones, movimientos, sindicatos), el establecimiento de ciertas garantías jurídicas (hábeas corpus, debido proceso), la liberación de prisioneros políticos, el regreso de exiliados y en cierto grado, una cierta tolerancia hacia la oposición política.⁹ Si bien la fase de la liberalización no implica una apertura o una transformación completa del régimen, sí supone un punto de quiebre con respecto a las prácticas políticas de la sociedad y la institucionalización de unas nuevas que pueden constituirse en el primer paso de la desintegración del régimen autoritario.

De acuerdo con los resultados producidos por las medidas de liberalización o con las disposiciones del régimen, se da paso a una segunda etapa, la *transición* a la democracia, en la cual se produce la entrega del poder a un gobierno civil. En esta fase, el gobierno autoritario inicia un proceso de desmonte del sistema político vigente mediante la modificación de sus propias reglas, con el fin de crear condiciones básicas para el establecimiento del nuevo régimen. Como consecuencia de este desmonte y construcción del sistema, esta etapa está marcada por la negociación de las reglas de juego que se aplicarán en el nuevo escenario político. Por ello, Azpuru señala que la transición puede suscitar procedimientos que legitimen las transformaciones del sistema, tales como elecciones para investir un nuevo gobierno o una Asamblea Constituyente.¹⁰

El inicio de una tercera etapa, la *democratización*, se presenta cuando las reglas y procedimientos del nuevo régimen se aplican y se ejercen con el fin de institucionalizar el

⁷Ver O'Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. 1988. p. 20.

⁸Ver López M, Mario. “Transición Política”. En *Enciclopedia de Paz y Conflictos*. Vol. II, 2004, p. 1117.

⁹Comparar Azpuru, Dinorah. “Marco Teórico y Metodológico”. En *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, 2007. p. 10 y O'Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. p. 20.

¹⁰Comparar Azpuru, “Marco Teórico y Metodológico”. p.11.

sistema político. Para O'Donnell y Schmitter, la etapa de democratización debe incluir dos mecanismos: la aplicación de las nuevas normas y procedimientos, establecidos en la fase de transición, y la ampliación de éstas a individuos y sectores que no gozaban de estas garantías en el régimen anterior.¹¹

Es en esta etapa en la que las prácticas políticas y el ejercicio del poder comienzan a constituirse como realmente democráticas. La participación y la competencia política se amplían y con ello las elecciones se convierten en procesos regulares. Por ello, Linz y Stepan señalan que la democratización requiere de una competencia abierta sobre el derecho de ganar el control del gobierno y éste a su vez requiere de elecciones libres cuyo resultado determina quien gobierna.¹²

La institucionalización gradual del nuevo régimen, producida en la etapa de democratización, permite que el sistema político sea asimilado progresivamente por la sociedad. Este hecho manifiesta el inicio de la fase final: la *consolidación*. Así, ésta se presenta cuando las estructuras, principios y procesos propios de la democracia se han hecho estables y se han integrado tanto a la conciencia colectiva de la sociedad, que se constituyen en una autoridad normativa, tal como lo considera Gill Graeme.¹³

Esta etapa implica entonces la institucionalización completa de los procedimientos democráticos en el régimen político y en la sociedad. Sin embargo, el término “institucionalización completa” dificulta medir el momento o los hechos que indican que la democracia está internalizada en la cultura política de la sociedad. Por ello, es necesario conceptualizar el término “democracia” con el fin de establecer qué condiciones mínimas se requieren para reconocer su ejercicio en un Estado.

A este respecto, diversos son los acercamientos y posturas que existen y por tanto la democracia se constituye como un concepto sin definición precisa. Desde una concepción clásica la democracia es tomada como una forma de gobierno en la que los ciudadanos participan en la toma de decisiones que generen un bien común. El término,

¹¹ Comparar O'Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. pp. 22-23

¹² Comparar Linz, Juan y Stepan, Alfred. “Democracy and Its Arenas”. En *Problems of Democratic Transition and consolidation*, 1996. p. 3. Traducción libre del autor.

¹³ Comparar Graeme, Gill. “The Breakdown of Authoritarian Regimes”. En *Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society & the Transition Process*, 2000. p. 8. Traducción libre del autor.

sin embargo, evolucionó debido a los cambios producidos a través de la historia, incluyendo factores como la soberanía popular, la extensión de los derechos participativos, la representación y la competencia política, la división del poder, las garantías y derechos ciudadanos y la inclusión y equidad social.

En este sentido, una de las definiciones más extendidas sobre la democracia es la que la toma como una forma de gobierno que encierra un conjunto de reglas y procedimientos de funcionamiento, es decir, un sistema institucional. Como sistema institucional, tiene el propósito de tomar decisiones políticas, procedimiento que está basado en la competencia por el voto popular¹⁴. Así, la democracia estaría limitada a una dinámica y procedimiento electoral, desarrollado por medio de unas condiciones mínimas. Dentro de estas encontramos las propuestas por Dahl: libertad de asociación, de expresión y de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir por apoyo y por votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa del voto y demás formas de expresar las preferencias.

Ahora bien, la democracia no solamente está consolidada en tanto se constituya como una forma de procedimiento electoral con unas condiciones mínimas para su funcionamiento, sino que también debe alcanzar la estabilización de estas prácticas mediante su asimilación en los comportamientos y la configuración de la sociedad.

Esta visión es compartida por varios teóricos como Rostow y Linz y Stepan. El primero considera que la consolidación se presenta “cuando existe hábito, es decir, cuando las normas y procedimientos se internalizan, de manera que la gente se ciñe a las reglas del juego político”¹⁵. Linz y Stepan van más allá al reconocer tres situaciones en cuales la democracia se encuentra consolidada: conductualmente un régimen democrático está consolidado cuando ningún actor político, social, económico o institucional gasta recursos significativos tratando de lograr sus objetivos mediante la creación de un régimen no democrático; actitudinalmente un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública considera que los procedimientos y las instituciones democráticas son la forma de gobierno más apropiada;

¹⁴ Tal como lo reconoce Schumpeter. Comparar Azpuru, “Marco Teórico y Metodológico”. p.7.

¹⁵ Ver Azpuru. “Marco Teórico y Metodológico”. p.12.

constitucionalmente un régimen democrático está consolidado cuando fuerzas gubernamentales y no gubernamentales están sujetas y habituadas a resolver conflictos por medio de leyes, procedimientos e instituciones.¹⁶

Finalmente cabe decir que la democratización, en tanto que proceso continuo y dinámico, tiende a consolidar prácticas e instituciones democráticas, pero en ningún momento logra alcanzar una etapa final. Por ello, la teoría y la práctica argumentan que un sistema nunca es totalmente democrático, sino que tiende a constituir sociedades próximas a una democracia completa (lo que Dahl llama *poliarquías*).

1.2 EL CASO GUATEMALTECO (ENTRE 1983 Y 1999).

De acuerdo a los anteriores planteamientos, el desarrollo del proceso democratizador en Guatemala, entre 1983 y 1999 puede dividirse en tres etapas. Una primera fase de *transición* que comprende el periodo de 1983 a 1987; una segunda fase de *democratización* entre 1988 y 1996 y una fase final que va de 1997 a 1999, en la cual se produciría una *consolidación* del sistema democrático, pero que como veremos, enfrentaría diversos inconvenientes que pondrían en entredicho su alcance.

1.2.1 Transición: de la dictadura militar a la “democracia tutelada” (1983-1987). El desencadenamiento del proceso de democratización guatemalteco fue la respuesta a una serie de factores y situaciones producidas, a nivel interno e internacional a principios de la década de los 80, que exhortaron a los militares que detentaban el poder a cambiar las reglas del juego político en el país. Si bien en un principio esta transformación no provino de la voluntad real de los militares por establecer instituciones y principios democráticos, sino por responder a una coyuntura especial, poco a poco se fue convirtiendo en un proceso de democratización que permitió el surgimiento de los diálogos de paz entre el gobierno y la URNG.

En el plano interno, encontramos el creciente descontento general de la población y de diversos sectores sociales por los casi 30 años de gobiernos militares dictatoriales, que como bien lo señala Azpuru, se mantuvieron en el poder mediante el

¹⁶ Comparar Linz y Stepan. “Democracy and Its Arenas”. p. 6. Traducción libre del autor.

ejercicio de dos tareas principales: el cierre del sistema político a los partidos y movimientos de izquierda y, por otro lado, la implementación de una fuerte estrategia contrainsurgente¹⁷ basada en la represión violenta contra los sectores opositores y los grupos guerrilleros que se levantaron durante 36 años de conflicto.

Por otro lado, las adversas condiciones socioeconómicas del país¹⁸, el advenimiento de la crisis de la deuda externa en América Latina, la nueva orientación del sistema capitalista a manos del neoliberalismo¹⁹, los altos niveles de corrupción y la incapacidad del gobierno por contener el conflicto interno, generaron molestias en los intereses de los sectores económicos privados (grandes productores, industriales y latifundistas), quienes a pesar de haber apoyado los gobiernos militares en el pasado, hoy, distanciados, demandaban medidas que trajeran estabilidad al país.

Asociado a estos factores, el aislamiento de Guatemala en el plano internacional -causado por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el marco de la estrategia contrainsurgente-, la falta de confianza de los inversionistas extranjeros por el escalamiento del conflicto y la ola de democratización que recorría Latinoamérica, se constituyeron en elementos de presión externa que influyeron en la decisión del gobierno de iniciar un proceso de transición política.²⁰

Todas estas situaciones generaron un ambiente de desconfianza y descrédito creciente frente al régimen militar, erosionando su poder y lo poco que quedaba de su legitimidad. Así, la transición planeada por los mismos militares a principios de los años 80 se constituiría en un instrumento idóneo que permitiría “recuperar la legitimidad internacional, reconciliar al sector privado con el gobierno y conservar su poder y privilegios políticos en el marco de un gobierno legal civil”²¹.

¹⁷ Comparar Azpuru. “Marco Teórico y Metodológico”. p. 3.

¹⁸ La caída del PIB, los crecientes índices de desempleo, una balanza comercial negativa y los bajos niveles de inversión pública y privada. Comparar Brett, Roddy. “The Democratic Transition”. En *Social Movements, Indigenous Politics and Democratization in Guatemala. 1985-1996*. 2008. pp. 35-36. Traducción libre del autor.

¹⁹ Para finales de la década de los 70 e inicio de los 80, el antiguo modelo agrario de exportaciones había sido desplazado por la demanda y exportación de nuevos productos. Comparar Torres-Rivas, Edelberto. “Foundations: Central America”. En *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*. 2001. p. 111. Traducción libre del autor.

²⁰ Comparar Azpuru, Dinorah. “Peace and Democratization in Guatemala: two parallel processes”. En *Comparative Peace Processes in Latin America*, 1999. p. 103. Traducción libre del autor.

²¹ Ver Schirmer, Jennifer. *The Guatemalan Military Project: A Violence called Democracy*, 1998. p. 31. Citado por Brett. “The Democratic Transition”. p. 37. Traducción libre del autor.

Para marzo de 1982, la crisis que se vivía llevó a un grupo de oficiales a propinar un golpe de Estado contra el mismo gobierno militar del General Romeo Lucas bajo los argumentos de “enfrentar la corrupción, consolidar la ofensiva contrainsurgente, generar confianza en el sector privado y modernizar la administración pública”²². Los golpistas conformaron una Junta Militar en cabeza de los Generales Efraín Ríos Montt y Horacio Maldonado y del Coronel Fernando Gordillo, quienes junto con otros oficiales, elaboraron el *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*, un proyecto político y militar que devolvería estabilidad al país a través de una fuerte estrategia contrainsurgente y de la reestructuración de los órganos e instituciones del Estado, bajo su propia supervisión.²³

Para “consolidar la legitimidad de los gobiernos a nivel nacional e internacional con miras a volver a un régimen de legalidad con la restauración del sistema electoral y de los partidos”²⁴ (objetivo político del *Plan*), Ríos Montt se comprometió a llevar a cabo elecciones en 1984 para escoger a los miembros de una Asamblea Constituyente, no sin antes aprobar ciertas reformas al sistema electoral mediante la sanción de los Decretos-Ley 30-83 sobre El Tribunal Supremo Electoral, 31-83 sobre el Registro de Ciudadanos y 32-83 sobre las Organizaciones Políticas. Éstos tenían como fin el establecimiento de un nuevo marco normativo bajo el cual existieran condiciones para la realización de las elecciones previstas a la Asamblea Constituyente y a Presidente de la República.

Sin embargo, la disolución de la Junta Militar establecida en 1982, la toma del poder de Ríos Montt como dirigente único y su distanciamiento frente a ciertos lineamientos del *Plan* en el tema político²⁵ provocaron un nuevo golpe en agosto de 1983, en el cual, el General Oscar Mejía fue designado Presidente.

Para avanzar con el proyecto de *transición* y continuar generando un ambiente pro-democrático, Mejía aprobó los Decretos-Ley 2-84, 3-84 y 4-84, por medio de los cuales se convocó a la elección de la Asamblea y se establecieron las condiciones que

²² Ver Brett, Roddy y Delgado, Antonio. *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization. Case study: Guatemala*. 2005. p. 8. Traducción libre del autor.

²³ Comparar Schirmer, Jennifer. “Breve historia del ascenso del Ejército al Poder”. En *Intimidades del proyecto Político de los militares en Guatemala*, 2001. pp. 52-54.

²⁴ Ver Schirmer. “Breve historia del ascenso del Ejército al Poder”. p. 54.

²⁵ Ríos Montt arguyó que la consolidación política tomaría “por lo menos siete años más de gobierno militar” y que “iba a interrumpir el proceso de elecciones para concentrarse en los asuntos económicos antes que en los políticos”. Ver Schirmer. “Breve historia del ascenso del Ejército al Poder”. p. 60.

regularían su realización en julio de 1984. Según Brett, pese a que las elecciones se celebraron bajo un clima violento y represivo y bajo las condiciones establecidas por los militares (debate y participación restringida a partidos políticos de derecha y centroderecha²⁶), éstas contaron con un alto nivel de participación y con la anuencia de sectores nacionales e internacionales, quienes las calificaron como no fraudulentas.²⁷

Si bien la elección de la Asamblea significó la apertura de un pequeño espacio de participación democrática dentro del régimen y creó un clima de confianza y cambio político, la concertación y aprobación de la Constitución estuvieron influenciadas por la no inclusión de ciertos sectores en las negociaciones, por la restricción de su discusión a partidos de derecha y por la injerencia de los militares, como se había proyectado en el *Plan*, a fin de mantener su control político y su independencia institucional.

Aún así, la nueva Constitución, aprobada en 1985, introdujo en el sistema político una serie de instituciones que reforzarían y garantizarían la independencia del poder Judicial, tales como la Corte de Constitucionalidad (CC) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Del mismo modo, incluyó la primacía de la persona y sus derechos como principios constitucionales²⁸ y creó la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), organismo encargado de su defensa y garantía. La autonomía de las autoridades electorales (bajo el Tribunal Supremo Electoral- TSE) y los derechos políticos fueron establecidos en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, también emitida por la Asamblea.

Aprobada la carta constitucional con las nuevas reglas de juego, el régimen militar dio el último paso de la *transición*: la entrega del poder a un presidente civil, elegido democráticamente. Este hecho se presentó a principios de 1986 con la elección de Vinicio Cerezo y con el abandono gradual de las fuerzas armadas del gobierno.

Aunque la elección de Cerezo como presidente de la República significó un gran paso en la construcción de la democracia guatemalteca (al ser el primer presidente

²⁶ Si bien la izquierda estuvo representada por el Frente Unido de la Revolución, la represión del proyecto contrainsurgente cohibió a la población y la previno de votar por partidos de esta ideología. Comparar Brett y Delgado. *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization. Case study: Guatemala*. p. 9. Traducción libre del autor.

²⁷ Comparar Brett y Delgado. *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization. Case study: Guatemala*. p. 9. Traducción libre del autor.

²⁸ Comparar Gobierno de la República de Guatemala. Preámbulo y Título II “Constitución Política de la República e Guatemala, 1985”, 1985. Documento Electrónico.

elegido democráticamente en casi 30 años, sin manipulación de los militares en el proceso electoral) y generó en la sociedad una sensación de renovación y cambio político, su gobierno no pudo en principio desligarse de la fuerte influencia que conservaba el sector castrense en las decisiones del país. Esto como consecuencia de la transición programada y de los lineamientos establecidos en el *Plan* con el fin de continuar con las operaciones contrainsurgentes, tal como lo señala Brett:

Cerezo no pudo distanciarse del proyecto militar y se vio cada vez más atado a la “Tesis de Estabilidad Nacional”, estrategia desarrollada por Gramajo y otros para institucionalizar a los militares dentro del marco del gobierno civil. Libertades básicas como la libertad de asociación y de prensa permanecían coartadas, aunque quizás un poco menos que durante los gobiernos militares, y las violaciones a los derechos humanos aumentaron en 1986. La actividad civil en las primeras etapas del nuevo gobierno estaba entonces limitada.²⁹

No obstante, esta situación de “democracia tutelada” se transformaría con el paso del tiempo, gracias a la asimilación y la institucionalización progresiva de los nuevos elementos y procedimientos democráticos por parte de la sociedad.

Vemos entonces que la primera etapa del proceso democratizador guatemalteco se presentó en forma de una *transición* política bajo la cual, los militares que habían gobernado durante casi 30 años de dictaduras represivas y excluyentes, entregan formalmente el poder a un gobierno civil tras haber realizado reformas al sistema político y haber aprobado una nueva Constitución que regiría al país durante el nuevo régimen democrático. Al provenir de una decisión del mismo sector militar que detentaba el poder con el fin de mantener cierto control del país, al producirse bajo el ambiente altamente represivo y violento de principios de los años 80, al ser una respuesta a una coyuntura de crisis y no a una voluntad real por construir una democracia y al no contar con la participación de una sociedad civil o un movimiento de masas, esta transición es calificada como *autoritaria*³⁰.

1.2.2 Democratización: avances de la sociedad civil e institucionalización de lo democrático (1988-1996). La siguiente etapa en el proceso, la *democratización*, fue el resultado de la gradual asimilación de los elementos y dinámicas democráticas introducidas en el sistema político durante la fase de la *transición*. Esta asimilación se

²⁹ Ver Brett. “The Democratic Transition”. p. 39. Traducción libre del autor.

³⁰ Término acogido por Torres-Rivas y Brett. Comparar Torres-Rivas. “Foundations: Central America”. pp. 109-111 y Brett. “The Democratic Transition”. pp. 37-38. Traducción libre del autor.

presentó gracias a la sensación de distensión y a la apertura del sistema político en el país, producto del abandono de los militares del poder, de la celebración de elecciones abiertas y no fraudulentas, y de la aprobación de una nueva Constitución que, al menos en papel, daba primacía a la protección de los derechos humanos.

Junto a esto, los esfuerzos internacionales por hallar soluciones pacíficas a los conflictos armados en los países de la región, tales como los del Grupo Contadora³¹ y los de los mismos gobiernos centroamericanos con los Acuerdos de Esquipulas I y II³², también contribuyeron a moderar la situación política de Guatemala a través del establecimiento de compromisos por promover el proceso de democratización.

El clima de distensión generado por estos hechos, empezó a forjar un cambio sociopolítico en el país que conllevaría a la progresiva institucionalización de lo democrático en diferentes aspectos. En primera instancia, permitió el desarrollo de un elemento de vital importancia que dinamizaría y fortalecería la fase de *democratización*: el surgimiento, articulación y ampliación de una *sociedad civil*, representada en diferentes movimientos, asociaciones y organizaciones, vinculadas principalmente a la defensa de los derechos humanos y de las comunidades indígenas, a los asuntos socioeconómicos del país y a la búsqueda de vías pacíficas por resolver el conflicto interno. Para Brett,

La acción colectiva que surgió en Guatemala fue diversa y contingente, movilizandando una amplia gama de actores en la sociedad civil, construyéndose sobre experiencias históricas y canales sociales existentes y forjando nuevos patrones de movilización. A medida que la violencia política del conflicto armado empezó a ceder ante las normas y prácticas democráticas, la acción colectiva se sometió cada vez más a las nuevas reglas del juego democrático, precipitando y exigiendo cambios dentro de los objetivos y estrategias de los movimientos sociales.³³

Así, amparada en los mecanismos e instituciones de la Constitución de 1985, en el cambio político proveniente de la transición y en los esfuerzos y presiones

³¹ Conformado en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, el Grupo Contadora emprendió una serie de acciones destinadas a promover la solución pacífica de los conflictos internos en América Central, a través una agenda que integraba los temas políticos, económicos, sociales y de seguridad de la región. Comparar Grupo Contadora. “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, 1986. Documento electrónico.

³² En agosto de 1987, los gobiernos de la región firmaron el “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera”, en el cual se incluían propuestas para suspender las confrontaciones armadas, iniciar diálogos con los grupos insurgentes, promover procesos de democratización y buscar la reconciliación interna y la cooperación regional. Comparar República de Costa Rica (et al). “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera”, 1987. Documento electrónico.

³³ Ver Brett, Roddy. “Introduction”. En *Social Movements, Indigenous Politics and Democratization in Guatemala, 1985-1996*. 2008. p.4. Traducción libre del autor.

internacionales por la situación de los derechos humanos, del conflicto interno y de la democracia, la sociedad civil fue surgiendo y cobrando importancia dentro de la vida política guatemalteca.³⁴ El reflejo evidente de esta participación activa se demostró, por ejemplo, en el inicio y desarrollo del proceso de paz, bajo la instancia del Gran Diálogo Nacional y bajo la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), cuerpo consultivo compuesto por representantes de partidos políticos, organizaciones indígenas, ONGs, periodistas, académicos, entre otros, que tenía la capacidad de “proponer documentos a la mesa de negociación, realizar recomendaciones y avalar, si así lo decidiera, los acuerdos firmados por la URNG y el gobierno guatemalteco”³⁵.

Del mismo modo, el creciente grado de movilización social y política se reafirmó con las distintas manifestaciones y con el consenso generado entre los diversos sectores del país condenando el autogolpe³⁶ del presidente Jorge Serrano en 1993, exigiendo el retorno de la constitucionalidad y posibilitando el restablecimiento del orden democrático mediante una serie de reuniones bajo la Instancia Nacional de Consenso, grupo conformado por representantes de sectores privados, organizaciones populares y laborales, partidos políticos, la CC y el TSE.

La institucionalización progresiva de la democracia que caracterizó esta fase de *democratización* se vio asimismo reflejada en el creciente grado de compromiso de los gobiernos con la apertura política y la democratización del país. Por un lado, el presidente Cerezo, a pesar de estar limitado por la influencia del sector militar, se acogió a las iniciativas planteadas por el Grupo Contadora y en el marco de este proceso, promovió la primera reunión de los presidentes centroamericanos que se materializó en el Acuerdo de Esquipulas I, comprometiendo su gobierno a los esfuerzos regionales por alcanzar la paz y construir la democracia en el país.

³⁴ Comparar Brett. “The Democratic Transition”. p. 40. Traducción libre del autor.

³⁵ Ver Blanco, Ligia y Zapata, Adrián. “La contribución del Proceso de Paz a la construcción de la Democracia en Guatemala”. En *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, 2007. p. 321.

³⁶ Serrano, elegido para el periodo 1991-1996, provocó un autogolpe de Estado en mayo de 1993 como respuesta a una crisis institucional causada por los altos niveles de corrupción. El autogolpe llevó a suspender algunos artículos de la Constitución e instituciones como el Congreso, la CSJ, el TSE y la PDH. Comparar Blanco y Zapata. “La contribución del Proceso de Paz a la construcción de la Democracia en Guatemala”. pp. 306-307.

Asimismo, al comienzo de su gobierno, Jorge Serrano conformó un gabinete pluralista donde tuvieron asiento representantes de otros partidos políticos y trató, en cierta medida, de ajustar al sector militar al poder civil removiendo a algunos altos mandos del Ejército y exigiendo su responsabilidad en ciertos casos de violaciones a los derechos humanos.³⁷ El compromiso por la democracia también se manifestó en la conformación, por parte de Álvaro Arzú (elegido en 1996), de un “gabinete tricéfalo” compuesto por delegados de varios sectores, entre ellos, intelectuales de izquierda.³⁸

Por otra parte, la institucionalización de los procesos electorales en estos años se constituyó en otra señal de progreso en esta etapa. Así, a pesar de la exclusión autoimpuesta de partidos y movimientos de izquierda en los primeros comicios (causado por la persistencia del conflicto) y de los niveles de abstención, la celebración periódica de elecciones legítimas y no fraudulentas, generaron un ambiente de credibilidad y confianza en el sistema político. Esto, sumado a los avances en el Proceso de Paz, condujo a la URNG a apoyar las elecciones de 1995 y a las organizaciones sociales (de tendencia ideológica de izquierda) a incluirse como partido, organizándose en el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), proponiendo candidatos a las elecciones presidenciales y legislativas y obteniendo una pequeña representación en el Congreso.

Otro factor importante que repercutió en esta fase fue el cambio de actitud de los militares frente al gradual fortalecimiento del proceso democrático y a la posibilidad de resolución del conflicto por la vía política. Algunos analistas señalan que este cambio fue producto de la presión internacional en el desarrollo del proceso de paz, de la imposibilidad de una victoria por medio del proyecto contrainsurgente y de los cambios hechos por el Ejecutivo en los altos mandos del Ejército.³⁹

Finalmente es importante señalar que el nacimiento mismo del Proceso de Paz a finales de la década de los 80 -en tanto que escenario de consenso y de discusión política- y los avances que se fueron obteniendo en las negociaciones y en las firmas de

³⁷ Comparar Azpuru. “Peace and Democratization in Guatemala: two parallel processes”. p. 106 y Brett, “The Democratic Transition”. p. 43. Traducción libre del autor.

³⁸ Comparar Blanco y Zapata. “La contribución del Proceso de Paz a la construcción de la Democracia en Guatemala”. p. 331.

³⁹ Comparar Azpuru. “Peace and Democratization in Guatemala: two parallel processes”. pp. 105-108. Traducción libre del autor.

los Acuerdos suscritos en ellas -que contenían medidas y compromisos fundamentales para el desarrollo del proceso de democratización- también permitió la continua institucionalización de los principios y procedimientos democráticos.

Así pues, la gradual configuración de la sociedad civil, evidenciada en la progresiva apertura política y la relativa garantía de algunas libertades básicas como la libertad de asociación y de expresión, el mantenimiento de las elecciones como procesos estables y abiertos a la competencia política, el creciente compromiso de actores públicos y privados con la construcción de la democracia, el nivel de madurez de las instituciones establecidas por la Constitución de 1985 y el desarrollo del Proceso de Paz son hechos que reflejan los avances en la etapa de *democratización*.

1.2.3 ¿Consolidación? (1997-1999). Con la firma de los Acuerdos Finales de Paz en 1996 y la inclusión en los mismos de una serie de reformas al sistema político y socioeconómico guatemalteco, con el ejercicio de los procesos electorales (elecciones periódicas, no fraudulentas, con un sistema partidario más abierto e incluyente), con la disminución de la violencia política, con la progresiva pérdida de influencia de las fuerzas armadas, con la inclusión de la URNG y de diversos grupos que la apoyaban como partido político y con una sociedad civil más fortalecida que nunca, la *consolidación* de la democracia en Guatemala parecía tener el camino despejado.

Sin embargo, diversos hechos y situaciones han demostrado que la consolidación de la democracia en Guatemala se ha visto limitada y que el proceso se estancó luego de la firma de los Acuerdos Finales de Paz en diciembre de 1996. Una de las causas más importantes de este estancamiento se reflejó en el rechazo a las reformas constitucionales que legitimarían y darían cumplimiento a los acuerdos firmados durante el proceso de paz, durante la Consulta Popular de 1999.

A lo largo de los seis años del proceso de paz guatemalteco, importantes avances en los diferentes temas de la agenda se lograron mediante la firma de quince de acuerdos⁴⁰. Todos estos fueron incorporados en el *Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y*

⁴⁰ Los Acuerdos contemplaron el establecimiento de compromisos y reformas en los temas de derechos humanos, identidad y derechos de los pueblos indígenas, aspectos socioeconómicos y situación agraria, fortalecimiento del poder civil, reformas a las funciones del sector militar, democracia y régimen electoral, incorporación de la URNG a la legalidad, entre otros asuntos.

Régimen Electoral en diciembre de 1996, en el cual se estipulaba la realización y aprobación de reformas a la Constitución con el fin de cumplir con los compromisos alcanzados.

Después de haber sido discutidas y aprobadas por el Congreso, las reformas fueron puestas a consideración del pueblo guatemalteco, quienes bajo una Consulta Popular, serían los encargados de aceptarlas. Sin embargo, una serie de dificultades obstruyeron, tanto la participación de la ciudadanía en la Consulta, como el apoyo por la opción “Sí”: el bajo compromiso que tuvieron la mayoría de los partidos políticos con el referendo, causado por la oposición a algunos puntos de las reformas que comprometían sus intereses y el de sus electorados (presiones por parte de los sectores privados y de las élites económicas y conservadoras); las creencias erróneas y la desinformación acerca de los alcances que podrían tener las reformas en el sistema socioeconómico de Guatemala; el largo y desgastante proceso que tuvieron que atravesar durante su discusión en el Congreso; la limitación en recursos y en tiempo con la que se contó para informar y educar, oportunamente a la población acerca de las enmiendas; la inclusión en la Consulta de otras reformas (37 más), ajenas a las de los Acuerdos de paz, promovidas por el Ejecutivo, por los intereses de algunos partidos y por otros grupos de presión; la complejidad del texto presentado al electorado el día de la Consulta.⁴¹

Con todo esto, los resultados de la Consulta cristalizaron el futuro de las reformas, bajo un altísimo nivel de abstención (de 4.058.832 guatemaltecos registrados, sólo acudieron a votar 757.978 personas)⁴²: en los cuatro bloques de preguntas en los cuales estaba dividida la Consulta (1. Nación y Derechos Sociales, 2. Órgano Legislativo, 3. Órgano Ejecutivo y 4. Órgano Judicial y Administración de Justicia), la opción del “No” se impuso, restringiendo la aprobación de las reformas.

El rechazo popular a la enmienda representó un duro golpe para la consolidación de la democracia en tanto limitó los avances logrados por la negociaciones y la discusión pública de los asuntos que afectaban el proceso democrático, incluidos en los Acuerdos de paz, tales como el reconocimiento de Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y plurilingüe, la inclusión y aceptación de los derechos de los

⁴¹ Para profundizar en estos hechos, acudir a Brett y Delgado. *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization. Case study: Guatemala*. pp. 19-28.

⁴² Comparar Universidad Centroamericana UCA. Guatemala “¿Por qué el NO en la Consulta Popular?” Revista Envío (Digital). No. 208. Julio de 1999. Managua. Documento Electrónico.

pueblos indígenas, el respeto a su identidad y tradiciones, la restricción de funciones del Ejército (defender la soberanía y la integridad territorial del país) y el fortalecimiento de la CSJ y del sistema judicial. De igual forma, la falta de apoyo a las reformas coartó las posibilidades de cumplimiento de los Acuerdos en tanto su aprobación era un instrumento necesario para su legitimación y legalización.

El estancamiento del proceso de democratización en estos años se manifestó también en la falta de identificación y compromiso de la ciudadanía con los procedimientos y costumbres democráticas, situación reflejada en los crecientes índices de abstención durante los comicios electorales, como consecuencia de varios factores. En primer lugar, por la precaria experiencia democrática del país tras casi 30 años de dictadura militar excluyente y por una tradición histórica con marcada tendencia al caudillismo y al militarismo. En segundo lugar, por la falta de confianza y filiación de la población con los movimientos y partidos políticos existentes, los cuales estaban dirigidos por representantes de las antiguas élites políticas y por sectores económicos privados que mantenían costumbres excluyentes y racistas.

Sumado a esto, a falta de ideologías concretas, estos partidos “tradicionales” se convirtieron en maquinarias electorales que mantuvieron a las élites en el poder, beneficiando sus intereses privados y no los de la población (tal como se evidenció con la actitud de los partidos en la Consulta Popular). Si bien, a través del proceso de democratización se fue configurando un sistema de partidos y para las elecciones de 1995 y de 1999 la izquierda estaba representada por el FDNG, por la URNG (convertido en partido en 1998), este sistema permaneció débil debido a la apatía general de la población y al miedo persistente de la misma causado por la cultura de la violencia política de los años del conflicto (ejercida, aun después de la firma de la paz).

Aunque la firma de los Acuerdos de 1996, las presiones internacionales y el compromiso de miembros del ejército con la institucionalización de la democracia propiciaron la disminución de la represión y de la violencia política ejercida por los militares, entre 1997 y 1999 se continuó evidenciando su fuerte influencia en varias regiones del país. Por otro lado, el aumento de las bandas de delincuencia común y de fenómenos como las maras, causados por las fallas en las políticas de desmovilización y

de reinserción de la guerrilla a la vida civil y por la constante exclusión socioeconómica, permitieron justificar el uso de la represión como forma de coerción hacia estos nuevos grupos, poniendo en entredicho la sujeción del sector militar al gobierno civil.

A pesar de que se lograron avances en materia judicial tras el abandono de los militares del poder y la creación de la CSJ, la CC y la PDH como instituciones independientes y en cierta medida eficaces, la falta de implementación de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, el mantenimiento de la impunidad por los hechos ocurridos durante el conflicto y la percepción general de desconfianza frente a la administración de justicia, se constituyeron en limitaciones al proceso de consolidación democrática en tanto no se evidenció un fortalecimiento efectivo del sistema judicial, condición necesaria para el Estado de Derecho.

Finalmente, el mantenimiento de la difícil situación socioeconómica de Guatemala, reflejado en los crecientes niveles de pobreza y de exclusión, especialmente en las áreas rurales, siguió constituyéndose en una limitante para el ejercicio de la democracia en tanto no se visibilizaron progresos en el derecho a la igualdad entre los actores sociales. Sumado a esto, la no inclusión de una reforma agraria (lo cual se constituyó en una de las causas principales del conflicto interno) dentro del proceso de paz y dentro de los temas de la agenda económica del país, continuaron limitando la participación de campesinos e indígenas en el sistema socioeconómico.

En conclusión, si bien Guatemala ha presenciado una transformación significativa en sus prácticas políticas mediante el establecimiento de los principios y las instituciones democráticas, aún persisten varios problemas estructurales que limitan la consolidación de este nuevo sistema. Así, la existencia de los elementos democráticos no se constituye en una verdadera garantía de cambio en tanto la sociedad no los asimile y no se identifique plenamente con ellos.

2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ GUATEMALTECO

El presente capítulo estudia el proceso de *construcción de la paz* como la segunda variable interdependiente, que junto a la democratización, generó una serie de efectos sobre el conflicto interno guatemalteco. En primera instancia se realizará un acercamiento al concepto de *construcción de la paz* para conocer su alcance e implicaciones y de esta forma poder estudiar el desarrollo del mismo en Guatemala.

2.1 ESTUDIO DEL CONCEPTO DE *CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ*.

El concepto de *construcción de la paz* ha sido abordado a través de diversos enfoques, siempre con el ánimo de desarrollar estrategias que conlleven a atenuar y superar situaciones de guerra y violencia generalizada entre las partes de un conflicto, por medio de un proceso de búsqueda, establecimiento y consolidación de la paz.

En el caso de los conflictos internos, se trata entonces de transformar la situación de seguridad interna de un Estado, pasando de un estado de guerra a un orden pacífico y estable. Esto implica la implementación de “una serie de medidas destinadas a reducir el riesgo de caer o recaer en un conflicto mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales a todos los niveles para la gestión de conflictos y a sentar las bases para la paz y el desarrollo sostenibles”⁴³.

La construcción de la paz se constituye en un proceso amplio y dinámico en tanto abarca no sólo la firma de unos acuerdos de paz entre las partes en conflicto, sino que también incluye etapas previas y posteriores a ésta, tales como la búsqueda (esfuerzos realizados durante el inicio de los diálogos y el proceso de negociaciones) y la profundización o arraigamiento de la paz (implementación, alcance y efectividad de los acuerdos pactados) con el fin de generar “relaciones más estables y pacíficas”⁴⁴ y así, prevenir la formación de nuevos enfrentamientos.

⁴³ Ver Fondo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- España para el logro de los Objetivos del Milenio. “Términos de Referencia para la Ventana Temática de Construcción de la Paz”, 2008. Documento Electrónico.

⁴⁴ Ver Lederach, John Paul. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, 2004. p. 20. Traducción libre del autor.

Esta posición es apoyada por autores como Elisabeth Wood, quien considera que el proceso de construcción de la paz debe ir apoyado por mecanismos de prevención de conflictos, de acercamiento al diálogo y de estabilización de la paz, propios de las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz.⁴⁵ Asimismo, diversas ONGs y agencias de cooperación concuerdan con esta visión. La “Estrategia de Construcción de la Paz” de la Cooperación Española para el Desarrollo, señala por ejemplo que

El concepto de Construcción de la Paz (CP) incluye tanto a la prevención de conflictos violentos como la gestión de las crisis, resolución de conflictos y la consolidación de la paz, siendo este último concepto el correspondiente a la etapa posterior a la firma de un acuerdo de paz o al fin de la violencia generalizada, con un esfuerzo global para evitar la reanudación de las hostilidades; muy ligada, por ello, a la reconstrucción posconflicto y a la normalización de la vida social, política y económica del territorio afectado directamente por dicha violencia.⁴⁶

De esta forma, el proceso de construcción de la paz, al igual que el de democratización, puede estar delimitado en etapas continuas de desarrollo que van desde la búsqueda de canales de diálogo y negociación, hasta la firma de acuerdos y compromisos de paz, su implementación y su alcance.

Así, tal como su nombre lo indica, un proceso de búsqueda, construcción y arraigamiento de la paz implica, en primera instancia, la búsqueda de situaciones y condiciones que hagan propenso el inicio de unas negociaciones. En esta etapa se realizan los primeros contactos entre la partes en conflicto para explorar la posibilidad de diálogos en una fase posterior. Asimismo, es aquí donde las partes suelen fijar asuntos formales de logística y procedimiento (objetivos, representantes de los actores y su estatus, cronogramas, escenarios, terceros participantes, entre otros) que guiarán el desarrollo de todo el proceso, tal como lo afirma Vicenç Fisas.⁴⁷

Al constituirse en la primera etapa del proceso, esta fase de *pre-negociación* está marcada por la construcción de la confianza entre las partes en conflicto con el fin de hacer posible su acercamiento y su compromiso en los diálogos.⁴⁸ El desarrollo de esta

⁴⁵ Comparar Call, Charles y Cook, Susan. “On Democracy and Peacebuilding” En *Governance After War: Rethinking Democratization and Peacebuilding*. Special issue Vol. 9:2, (Spring 2003 Apr-Jun). Documento Electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁶ Ver Cooperación Española para el desarrollo. “Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo. Resumen ejecutivo”. p. 3. Documento Electrónico.

⁴⁷ Comparar Fisas, Vicenç. *Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados*, 2004. p. 59.

⁴⁸ Comparar Bloomfield, David; Tupen, Charles, Peter Harris. “Negotiation Processes”. En *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. 2003. p. 64. Traducción libre del autor.

confianza puede presentarse mediante diversas acciones. Así, comúnmente, una de las partes suele tomar la iniciativa y emprende una serie de acercamientos mediante el establecimiento de comisiones de paz (grupos de expertos y organizaciones que pueden facilitar los primeros contactos) y la aplicación de otras medidas que propicien un buen clima para empezar a negociar, tales como ceses al fuego, reducción de actividades militares, apertura del sistema político, entre otros.

En esta primera etapa, la comunidad internacional suele jugar un papel importante en tanto está constituida por agentes externos, usualmente neutrales, capaces de generar presión en los procesos internos estatales y de reducir los niveles de desconfianza mediante la apertura de canales de comunicación y la superación de malentendidos entre las partes.⁴⁹

En caso de que estos acercamientos y contactos primarios tengan efectos positivos, el proceso continúa con la instalación de mesas de negociación en las que las partes ponen en conocimiento sus exigencias y condiciones para poner fin al conflicto. Así, el objetivo de esta segunda etapa, la *negociación*, es el de

crear, ampliar y mantener un marco y un proceso para que las partes enfrentadas puedan discutir sus diferencias y encontrar una solución. Un *marco* significa un espacio, un lugar y unas condiciones óptimas para llegar a un acuerdo sustantivo, y un *proceso* quiere decir tiempo, estrategia y procedimientos acordados.⁵⁰

La negociación representa el escenario en el cual las partes ponen en discusión sus intereses, hacen ciertas concesiones y generan el consenso necesario para lograr la salida al conflicto. Se trata, en pocas palabras, de un sistema de procesamiento de demandas a través de la discusión de una agenda predeterminada, la cual recoge los temas que serán examinados.

Los resultados de las negociaciones, representados en concesiones y consensos se materializan en forma de acuerdos en los cuales se tratan las cuestiones de fondo que provocan el conflicto y otros puntos procedimentales que favorecerán la consolidación de la paz, tales como desarme, desmovilización, reinserción de actores armados y mecanismos de justicia en etapas posconflicto. Los acuerdos, una vez aceptados, crean compromisos y obligaciones que deberán ser respetados.

⁴⁹ Comparar Fisas. *Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados*. p. 82.

⁵⁰ Ver Fisas. *Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados*. p. 89.

Una vez alcanzados, la firma de acuerdos finales y el cumplimiento efectivo de los mismos, marcan el inicio de la última etapa del proceso: la *profundización* o *arraigamiento* de la paz. Se busca entonces que las partes tengan la determinación de acatar e implementar los compromisos pactados e inicien un proceso de reconciliación entre ellos y con la sociedad. El fin último del proceso es evitar el resurgimiento de la confrontación armada y el uso de medios violentos como forma de intervención. Por ello, varios expertos coinciden en que se debe buscar la transformación del conflicto a través de un cambio en las actitudes, comportamientos y relaciones entre los actores sociales.

El seguimiento a la implementación de los acuerdos, así como su verificación, se constituyen en tareas primordiales para la consolidación de la paz en tanto generan un ambiente de presión por cumplir con los compromisos pactados.

Finalmente, es necesario tener en cuenta la aclaración propuesta por Anna Jarstad y Timothy Sisk, quienes afirman que los acuerdos de paz como tal no ponen fin al conflicto, sino que instauran procesos que permitirán desarrollar la paz con el paso del tiempo.⁵¹ Asimismo es preciso recordar que:

La construcción de la paz va más allá del simple cese de hostilidades. Tal como lo indica Lund, la meta final de un proceso de *peace-building* debe ser crear las condiciones para evitar que el conflicto resurja. Ello implica que más allá del desarme de las partes, se hace necesario que dicho proceso vaya acompañado de medidas tendientes a reducir las tensiones que dieron lugar al enfrentamiento, en particular a través de atacar las causas mismas del mismo.⁵²

Por todo esto, la consolidación de la paz debe ir acompañada de medidas y mecanismos tales como ceses al fuego permanentes y efectivos, procesos de desarme de los actores del conflicto, la reincorporación adecuada de los mismos a la vida civil, la reconstrucción de las relaciones sociales por medio de la reconciliación, la reestructuración de un sistema económico estable dirigido hacia la inclusión social y la introducción y ejercicio de elementos y principios democráticos que promuevan el diálogo entre actores sociales y la solución política de los conflictos.

De hecho, analistas y expertos coinciden en la importancia que cumplen las dinámicas de la democratización como instrumentos importantes en la consolidación de

⁵¹Comparar Jarstad, Anna y Sisk, Timothy. "Introduction". En *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. 2008. p. 8. Traducción libre del autor.

⁵²Ver Azpuru. "Marco Teórico y Metodológico". p. 2.

la paz en sociedades posconflicto. Así, por ejemplo, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) señala que “la mayoría de programas y proyectos de construcción de paz en años recientes han incluido algún tipo de medidas tendentes a la democratización de la sociedad posconflicto”⁵³. De igual forma, Michael Barnett considera que en la actualidad, la finalización de los conflictos debe tener como elemento fundamental la construcción o la reconstrucción de Estados funcionales, seguros, estables y democráticos.⁵⁴

2.2 EL CASO GUATEMALTECO

Como se había aclarado en la sección 2.1, el concepto de construcción de la paz incluye, además de la firma de acuerdos finales, las etapas previas (acercamientos y diálogos) y posteriores (arraigamiento) a ésta. Teniendo en cuenta esta indicación puede decirse que el proceso de construcción de la paz en Guatemala inició con la búsqueda de acercamientos para emprender un diálogo, tanto por parte de la URNG, del gobierno recién electo y de otras iniciativas internacionales.

2.2.1 Acercamientos y pre-negociación. El primer acercamiento fue promovido por la URNG, quien en 1985 hizo un llamado al electo presidente Cerezo a entablar diálogos y hallar una salida negociada al conflicto;⁵⁵ sin embargo, la iniciativa no prosperó debido a la debilidad del gobierno frente a la fuerte influencia del sector militar, que controló los primeros años de la transición y que se negaba a cualquier posibilidad de negociación con la guerrilla si ésta no abandonaba las armas.

No obstante este primer antecedente negativo, para 1987 el ambiente político guatemalteco, que empezó a distensionarse como producto de la transición hacia la democracia, era cada vez más propenso hacia el inicio de un proceso de paz.

⁵³ Ver UNITAR. “The Challenge of Democratic Transitions in Post-Conflict Situations: Applying Lessons from the Past to Future UN Peacemaking and Peacebuilding”, Final Report. Ginebra 1999. Citado por Azpuru. “Marco Teórico y Metodológico”. p.6.

⁵⁴ Comparar Jarstad y Sisk. “Introduction”. p. 3. Traducción libre del autor.

⁵⁵ Comparar Giraldo M, Javier. “Guatemala”. En *Búsqueda de Verdad y Justicia. Seis experiencias en Posconflicto*. 2004. p. 153.

En efecto, el compromiso establecido por Cerezo al acogerse a las iniciativas del Grupo Contadora y continuado con la firma de los Acuerdos de Esquipulas I y II, generó un clima de confianza que marcaría la etapa de *pre-negociación*. De esta forma, y con el fin de emprender los primeros acercamientos con la guerrilla, según lo estipulado en Esquipulas II, Cerezo declaró una amnistía para los participantes del conflicto y creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), grupo encargado de “constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional”⁵⁶.

Estas acciones coincidieron con una serie de acercamientos propiciados por Cerezo para promover un contacto directo con la guerrilla. Así, Cerezo encargó al embajador guatemalteco en España a entablar contactos no oficiales con la URNG. Como resultado de este hecho, en octubre, se realizó en Madrid el primer encuentro directo entre representantes del gobierno (civiles y militares) y de la guerrilla con el fin de conocer sus condiciones y demandas para iniciar un proceso de negociación.

Como consecuencia de las posiciones encontradas e inamovibles de ambas representaciones (el gobierno reclamaba a la guerrilla el abandono de las armas y la URNG, por su parte, presentó una agenda que exigía una serie de reformas políticas y socioeconómicas y la desmilitarización del Estado⁵⁷), la reunión no generó mayores progresos y el proceso quedó estancado hasta 1989.

Para este año, la CNR, presidida por el Obispo Rodolfo Quezada, creó un espacio de concertación en el cual representantes de los sectores políticos, económicos y sociales, pudieran plantear una estrategia y una agenda de negociación concreta para propiciar un nuevo acercamiento con la guerrilla. Así, según Brett, el Gran Diálogo Nacional (GDN), en el cual participaron delegados del gobierno, organizaciones sociales y laborales, grupos religiosos, grupos de negocios y académicos, permitió la discusión pública de temas vitales para la resolución del conflicto que serían incorporados en la fase de negociación.⁵⁸ Así, la conformación de este foro democratizó el proceso y ayudó a disminuir los niveles de desconfianza entre la URNG y el gobierno.

⁵⁶ Ver República de Costa Rica (et al). “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera. Acuerdo de Esquipulas II”, 1987. Documento electrónico.

⁵⁷ Comparar Nasí, Carlo. *Peace Accords in Colombia, El Salvador and Guatemala: a comparative study*. 2002. p. 416 y Giraldo M, Javier. “Guatemala”. p. 154. Traducción libre del autor.

⁵⁸ Comparar Brett. “The Democratic Transition”. p. 41. Traducción libre del autor

Sumado a esto, la realización de reuniones privadas entre un negociador militar y uno de la guerrilla con el fin de “encontrar las verdaderas razones que daban lugar al escepticismo que se percibía muy claramente en los planteamientos de las dos delegaciones”⁵⁹, permitió hallar y concertar algunas posiciones comunes sobre los alcances de la negociación y el futuro proceso de desmovilización y reinserción.

Con este nuevo impulso, las delegaciones de la CNR y la URNG se reunieron en Oslo para sentar las bases de las negociaciones directas. Así, en marzo de 1990, firmaron el *Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, el cual estableció como objetivo final del proceso, “el logro de la paz y el perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa en Guatemala”⁶⁰.

El Acuerdo definió además tres figuras importantes que dinamizarían y darían transparencia a las negociaciones: el *conciliador*, en cabeza de Monseñor Quezada y el *observador* y *garante* de los compromisos, bajo el Secretario General de las Naciones Unidas. Asimismo, se acordó la realización de cinco reuniones⁶¹ entre representantes de la URNG y diversos sectores. Para Ramírez, estas reuniones fueron esenciales pues dieron por sentado que el logro de la paz en Guatemala no dependía únicamente de un cese al fuego, sino que también debía obedecer a la reestructuración de las relaciones sociales por vía de la inclusión y la democracia.⁶²

Esta idea fue retomada a la hora de convenir la Agenda de negociación, estableciendo en ella tanto temas operativos (fin del enfrentamiento armado), como temas sustantivos (causas del conflicto). La Agenda fue concertada en la última ronda de pre-negociaciones en México, en abril de 1991 e incluida en el *Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, el cual además de establecer formalmente el inicio de las negociaciones, determinó las condiciones procedimentales y metodológicas que las conducirían: realización de reuniones directas e indirectas (dado el caso),

⁵⁹ Ver Ramírez, Socorro. “Lecciones de Centroamérica”. En *Intervención en Conflictos Internos. El caso colombiano 1994-2003*, 2004. p. 163.

⁶⁰ Ver Delegación de la CNR y Delegación de la URNG. “Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, 1990. Documento Electrónico.

⁶¹ En total se realizaron cinco reuniones: una con los partidos políticos; una con el sector privado; una con los sectores religiosos; otra con organizaciones sindicales y populares y otra con sectores académicos, cooperativistas, empresariales y profesionales. Comparar Blanco y Zapata. “La contribución del Proceso de Paz a la construcción de la Democracia en Guatemala”. p. 319.

⁶² Comparar Ramírez. “Lecciones de Centroamérica”. pp. 164-165.

discusiones de carácter privado, negociación continua y sin abandono unilateral de las partes, entre otras⁶³.

2.2.2 Negociaciones y acuerdos. La etapa de *negociación*, en la cual se deliberaron los temas sustantivos y operativos dispuestos en el Acuerdo de México, inició en julio de 1991 con la discusión sobre la democratización del país.

Durante las discusiones, desarrolladas en Querétaro, México, se concluyó que la democratización de Guatemala era la tarea más importante a desarrollar en tanto se constituía en la base de la transformación del país. Por ello, debía fortalecerse y garantizarse el ejercicio de principios democráticos como la preeminencia del poder civil, el funcionamiento efectivo del Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos, la inclusión social, procesos electorales transparentes y el reconocimiento de los derechos indígenas.⁶⁴

El segundo tema en ser discutido fue el de los Derechos Humanos, el cuál se presentó bastante complejo debido a los intereses encontrados de los militares que exigían la desmovilización de la guerrilla y de ésta misma, que demandaba la finalización de las operaciones contrainsurgentes. Por otro lado, la forma agresiva de negociación del presidente Serrano, (que pretendía alcanzar un acuerdo final en 90 días⁶⁵), así como la crisis institucional generada durante su gobierno, con el agravante del autogolpe de 1993, aumentaron la desconfianza de la URNG para proseguir con el diálogo. Estos hechos, sumados a diversas acusaciones mutuas sobre la supuesta falta de voluntad y de compromiso con el proceso, bloquearon la etapa de negociación entre 1991 y 1993, impidiendo la consecución de nuevos acuerdos.

El proceso tomó un nuevo impulso con la llegada de De León Carpio a la presidencia y con las presiones internacionales por reasumir las negociaciones. Así, en enero de 1994, la COPAZ, (instancia creada por Serrano para representar al gobierno en los diálogos) y los delegados de la URNG, junto con el representante del Secretario General de la ONU, Jean Arnault, modificaron las mecánicas procedimentales de los

⁶³ Comparar Gobierno de la República de Guatemala, URNG y ONU. “Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, 1991. Documento Electrónico.

⁶⁴ Comparar Gobierno de la República de Guatemala, CNR, URNG y ONU. “Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, 1991. Documento Electrónico.

⁶⁵ Comparar Ramírez. “Lecciones de Centroamérica”. p. 165.

diálogos, incluidas en el *Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la URNG*.

Gracias a los constantes esfuerzos y continuas labores de la ONU en el proceso de paz, el Acuerdo designó como mediador de las negociaciones a su Secretario General (en este caso, a su delegado). Asimismo, invitó a la comunidad internacional a ser testigo de los diálogos y compromisos bajo la instancia de los *Países Amigos* (Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela).

Sin embargo, la medida más importante introducida por el Acuerdo, fue la inclusión de la sociedad civil como participante de las negociaciones. Para ello, se estableció la creación de la ASC, instancia consultiva que tenía como funciones la armonización de posiciones, la creación de consensos y la capacidad de realizar recomendaciones y propuestas no vinculantes a los negociadores y al mediador.

Bajo este nuevo marco negociador y apoyado en las recomendaciones de la ASC (que agrupaba diversas organizaciones sociales en defensa de los derechos humanos y de las víctimas), el proceso se encaminó a discutir los temas sustantivos.

El primer paso fue la firma del *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* en marzo de 1994, en el cual se logró que las partes se comprometieran a garantizar irrestrictamente el respeto por los derechos humanos. Para ello se propuso reforzar la independencia de la justicia, fortalecer el rol de la PDH, eliminar aparatos clandestinos de seguridad y de defensa civil e instaurar una política de asistencia a las víctimas. Asimismo, se estableció la creación de una misión verificadora en estos temas de la ONU (MINUGUA), la cuál inició sus labores en noviembre de 1994.

Para junio del mismo año, dos nuevos acuerdos fueron firmados: el *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado* y el *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos*, organismo encargado de investigar los casos de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado y de hacer recomendaciones (sin efectos vinculantes) a los organismos judiciales para evitar hechos de impunidad.

Luego de un estancamiento de casi un año, producto de las críticas sobre el Acuerdo de la Comisión⁶⁶, en marzo de 1995 se firmó el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. En él se reconoció por primera vez que las históricas prácticas racistas y excluyentes del Estado y de la sociedad, significaban un fuerte obstáculo para el desarrollo democrático del país y por ello, introdujo una serie de principios, instrumentos jurídicos y reformas que comprometían al gobierno a eliminar todas las formas de discriminación, a reconocer los derechos políticos, económicos y culturales de los indígenas, así como su autonomía y tradiciones.⁶⁷

La negociación acerca de los asuntos económicos del país y de las reformas proyectadas con el fin de mejorar las condiciones sociales de Guatemala (en especial de los sectores más desfavorecidos por la exclusión), se materializó en mayo de 1996, con la firma del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*.

El Acuerdo exigió al Estado fijar una política social más incluyente mediante el fortalecimiento de la inversión en salud, educación, vivienda, desarrollo rural y regional y empleo. Frente al tema agrario, el Estado se comprometió a impulsar una “estrategia integral” para desarrollar las potencialidades del campo a través de la modernización del agro y la facilitación de créditos y préstamos a campesinos para la compra de terrenos cultivables.⁶⁸ Sin embargo, el Acuerdo no hizo referencia a la realización de una reforma agraria que permitiera la redistribución de tierras, una de las reivindicaciones históricas exigidas durante el conflicto.

El último de los temas sustantivos discutidos durante las negociaciones fue la preeminencia del poder civil y el rol de las fuerzas armadas. Las negociaciones en este tema resultaron en la firma del *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. Este acuerdo era fundamental para la desmilitarización del Estado en tanto proponía reestructurar los cuerpos de seguridad (Policía Nacional Civil y Ejército) y someterlos al gobierno civil.

⁶⁶ El hecho de que las recomendaciones de la Comisión no establecieran responsabilidades y no generaran efectos jurídicos fue interpretado por sectores de la izquierda como una forma de mantener la impunidad de los agentes estatales en las violaciones a los derechos humanos.

⁶⁷ Comparar Gobierno de la República de Guatemala, ONU y URNG. “Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, 1995. Documento Electrónico.

⁶⁸ Comparar Gobierno de la República de Guatemala, ONU y URNG. “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, 1996. Documento Electrónico.

Habiendo logrado acuerdos en los temas sustantivos, la última etapa de la fase negociadora se dedicó a la discusión de los temas operativos. Esta último ciclo se caracterizó por la agilidad en la concertación de posiciones gracias a los avances logrados en los Acuerdos sustantivos y a los alcances del proceso democratizador. Asimismo, declaraciones y acciones unilaterales⁶⁹ en los temas de cese al fuego y la desmilitarización paulatina del gobierno, permitieron dinamizar las negociaciones.

Así, entre el 4 y 29 de diciembre de 1996 se logró la firma de cuatro acuerdos relacionados con el fin de los enfrentamientos armados y el establecimiento del orden pacífico. Estos fueron: *Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego*, *Acuerdo sobre las Reformas Constitucionales y Régimen Electoral*, *Acuerdo sobre las Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad* y *Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz*. Los acuerdos pactaron las reglas y condiciones de la desmovilización de la URNG y su incorporación a la vida civil y política del país, la separación de los agentes armados, su desarme y la finalización de las acciones bélicas y el establecimiento de plazos para el cumplimiento de los Acuerdos entre los años 1997 y 2000.

2.2.3 Implementación y profundización. Con la firma del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, el 29 de diciembre de 1996, comienza entonces la etapa final de la construcción de la paz en Guatemala, en la cual debía darse la implementación de los Acuerdos y con base en esto, la consolidación de la paz.

Haciendo un balance general sobre la implementación y el cumplimiento de los Acuerdos, se observa un resultado bastante limitado. Si bien en el corto plazo los compromisos sobre los temas operativos fueron acatados, a mediano y largo plazo la realización de las reformas que darían cumplimiento a los otros temas no se produjo.

En efecto, la separación de las fuerzas beligerantes, la finalización y el no resurgimiento de los enfrentamientos armados, el establecimiento del cese al fuego (incluso meses antes de haber sido pactado en los Acuerdos de paz), el desarme efectivo,

⁶⁹ Entre éstas: la visita de Arzú a comandantes guerrilleros; la depuración del ejército (275 oficiales señalados de cometer abusos contra los derechos humanos); el nombramiento de Gustavo Porras (ex-ideólogo guerrillero) en cabeza de la COPAZ; el cese al fuego unilateral declarado por la URNG en marzo de 1996 (seguido por el cese de las operaciones contrainsurgentes). Comparar Stanley, William y Holiday, David. "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala". En *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*. 2002. p. 436.

la desmovilización de los grupos guerrilleros y de los grupos de autodefensa civil y la incorporación de la URNG como fuerza política, dentro de los plazos determinados, son hechos que demuestran el grado de cumplimiento de los compromisos en los temas operativos y el establecimiento de una “paz formal”.

Sin embargo, el alcance de los avances en esta materia se vio limitado por el incumplimiento en la implementación de las reformas sobre los temas sustantivos, que recogían las causas básicas del conflicto interno y se constituían en el núcleo mismo de la transformación del país a largo plazo.

En primer lugar, tal como se estudió en el primer capítulo, las reformas constitucionales que legitimarían y darían cumplimiento a los acuerdos firmados durante el proceso de paz, fueron rechazadas durante la Consulta Popular de 1999. De esta manera, el reconocimiento de Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y plurilingüe, la inclusión de los derechos políticos, sociales y culturales de los indígenas, la reestructuración de las fuerzas de seguridad del país (Policía Nacional Civil y Ejército) y el fortalecimiento de la CSJ y del sistema judicial, entre las demás enmiendas incluidas en el *Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral*, no pudieron ser emprendidas.

Por otro lado, el débil seguimiento a la implementación de los Acuerdos por parte de los agentes internos, las fallas en la verificación a nivel internacional (se estableció una verificación a corto plazo y sin mecanismos específicos de comprobación efectiva y sanción), la naturaleza de los Acuerdos (al constituirse en documentos bastantes generales y en muchos casos, sin introducir estrategias concretas de acción), la falta de recursos económicos para financiar las reformas, y sobre todo, la falta de voluntad de la clase política guatemalteca, se constituyen en los principales obstáculos para la implementación de los Acuerdos. Estos hechos, por lo tanto, han impedido la construcción de una “paz real” en tanto han mantenido las debilidades estructurales del país y no han permitido la transformación social.

La falta de compromiso y de voluntad de los actores políticos y sociales con la construcción de la paz es evidente en tanto no se ha producido un verdadero cambio de actitud y comportamiento de los mismos. Esto se ve reflejado en la continuación de prácticas políticas, económicas y sociales excluyentes por parte de las élites y los sectores

productivos. Derivado de esto, también se refleja en la falta de identificación de la población con los principios y costumbres democráticas; en el mantenimiento de los niveles de pobreza, subdesarrollo y discriminación de campesinos e indígenas; en la falta de interés por obtener justicia, eliminar la impunidad y conocer los hechos violentos que marcaron el conflicto interno; en el mantenimiento de una cultura de violencia representada en los altos niveles de delincuencia común y en la continua influencia militar en el país.

En conclusión, si bien el proceso de paz ayudó a alcanzar la finalización de los enfrentamientos bélicos entre el gobierno y la URNG, el incumplimiento de los acuerdos sustantivos y la invisibilidad del cambio en las actitudes de la sociedad, ponen en duda la consolidación de la paz en Guatemala. Se debe recordar que la firma de acuerdos finales y el establecimiento de ceses al fuego, no institucionalizan por si mismos la paz. Son las transformaciones estructurales en las costumbres sociales y políticas del país, las que permiten su arraigamiento.

3. INTERDEPENDENCIA ENTRE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y SUS EFECTOS SOBRE EL CONFLICTO INTERNO GUATEMALTECO

Después de haber estudiado los conceptos de *democratización* y de *construcción de la paz*, y de haberlos contextualizado en el caso guatemalteco, este último capítulo examina la interdependencia que se produjo entre ambos procesos y las implicaciones que tuvo ésta dentro del conflicto interno. Para ello, en primer lugar se estudiarán los vínculos existentes entre los conceptos de democratización y paz y, a partir de esto, se identificarán las dinámicas causa-efecto producidas por los lazos entre los dos procesos y sus alcances dentro del conflicto interno en Guatemala.

3.1 LOS VÍNCULOS ENTRE DEMOCRATIZACIÓN Y PAZ

Como se señaló brevemente en el capítulo anterior, expertos y autores consideran que la construcción de la paz en las sociedades que han vivido conflictos internos debe estar ligada al desarrollo de dinámicas democratizadoras que permitan sentar las bases de un Estado fuerte y estable y eliminar las expresiones violentas entre los actores sociales como forma de lucha por sus intereses.

Esta idea está sustentada en una serie de aproximaciones teóricas y observaciones de tipo empírico sobre los nexos generados entre los conceptos de democracia y paz y su influencia sobre la resolución de conflictos internos. En primer lugar, encontramos el enfoque desarrollado por los investigadores Robin Luckham, Anne Marie Goetz y Mary Kaldor acerca de los aportes que puede brindar la democracia a la prevención y resolución de conflictos violentos internos.

Para explicar los postulados de Luckham, Goetz y Kaldor es necesario establecer ciertas nociones acogidas por éstos acerca de la democracia. En primer lugar, los autores toman este concepto desde el enfoque de la democracia liberal, una noción lo suficientemente amplia que no sólo incluye una serie de valores, principios y derechos

(políticos, civiles, sociales y económicos) sino también una serie de procedimientos y reglas de juego que dan orden al sistema político.⁷⁰

Asimismo, los autores definen dos nociones que conforman la democracia: *instituciones y políticas democráticas*. Las *instituciones democráticas* son definidas como un conjunto de disposiciones, aceptadas y ejercidas rutinariamente que organizan la competencia política a través de la realización de elecciones libres. Además de dar orden al sistema político, estas instituciones legitiman al gobierno y garantizan su responsabilidad. Por su lado, las *políticas democráticas* se refieren a una serie de principios y valores que recogen la esencia de la democracia como proceso social y político: soberanía y poder popular, inclusión, igualdad política, participación ciudadana, debate político, la equidad social, entre otros.⁷¹

Ahora bien, la democracia se convierte en un mecanismo que ayuda a prevenir y dirimir conflictos violentos a través de los dos componentes explicados:

Las instituciones pueden crear procedimientos conforme a los cuales el conflicto puede ser manejado por medio de la negociación y el debate, y no por medios violentos. Las políticas democráticas pueden ajustar a la democracia principios como la justicia social, gobiernos más incluyentes, la supremacía de la ley y otros valores como demandas políticas para contrarrestar las agendas excluyentes de las partes en conflicto.⁷²

Se argumenta, entonces, que la construcción de la democracia en un Estado puede reducir y evitar las situaciones de conflicto interno, en tanto se convierte en un espacio de debate y de negociación en el cual los sujetos y grupos que conforman una sociedad pueden exponer sus divergentes puntos de vista, discutir los asuntos públicos, tomar decisiones y alcanzar acuerdos a través de medios no violentos. Así, la introducción de principios y valores como la igualdad, la libertad, la inclusión socioeconómica o la garantía de derechos los civiles y políticos, y el establecimiento de disposiciones, instituciones y normas como la división y el balance de poderes, las elecciones libres, abiertas y competitivas, la supremacía de la ley, la representación y la

⁷⁰ Comparar Luckham, Robin; Goetz, Anne y Mary Kaldor. "Democratic Institutions and Democratic Politics". En *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. 2003. pp. 14-17. Traducción libre del autor.

⁷¹ Comparar Luckham, Goetz y Kaldor. "Democratic Institutions and Democratic Politics". pp. 18-20. Traducción libre del autor.

⁷² Ver Bastian, Sunil y Luckham, Robin. "Introduction. Can Democracy be Designed?". En *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. 2003. p. 5. Traducción libre del autor.

participación política y la redistribución justa de los recursos, permitirían el manejo y el arreglo de los desacuerdos causantes de tensión y conflicto (que pueden trascender a medios violentos) entre los actores de una sociedad.

La idea de la democracia como un mecanismo que permitiría superar situaciones de conflictos violentos entre grupos intraestatales también ha sido acogida por otros expertos como Anna Jarstad, Timothy Sisk, Ben Reilly y Cynthia Arnson.

Jarstad y Sisk afirman que varios conflictos armados internos ocurridos en las últimas décadas han sido reducidos a través de medios no violentos, tal como la introducción secuencial de la democracia en las estructuras estatales: celebración de elecciones, establecimiento de políticas parlamentarias adelantadas por múltiples partidos, independencia de las instituciones judiciales y resurgimiento de la sociedad civil, todo afianzado con el establecimiento de unos derechos humanos básicos.⁷³ Así, la existencia de instituciones democráticas en la sociedad supondría que los intereses opuestos de los actores y sus demandas (causantes de conflicto) serían conciliados a través de negociaciones y acuerdos, mecanismos característicos de las democracias.

Del mismo modo, Jarstad concluye que estas instituciones sólo son viables en tanto existan unos niveles mínimos de paz y seguridad, lo cual implicaría que para que la democracia pueda establecerse y consolidarse como sistema político y social, necesita de la introducción de medidas y mecanismos tendientes a eliminar los medios y actos violentos de los conflictos.⁷⁴ He aquí otra dinámica de interrelación que evidencia el estrecho lazo entre democratización y construcción de la paz.

Jarstad afirma que existe un vínculo latente entre democracia y paz, que en el caso de las sociedades que han experimentado conflictos armados internos, puede poner fin a ellos a través de su transformación en conflictos no violentos:

se concibe a la democracia como un sistema en el cual diversos intereses son manejados a través de negociaciones continuas y son tomados en cuenta por instituciones responsables y legítimas. Aunque pocas veces los conflictos se resuelven completamente, en teoría la democracia los dirime a través de medios pacíficos (Commission in Global Governance 1995; Przeworski 1991). De esta forma, democracia y paz se refuerzan mutuamente. La democracia está consolidada cuando los medios pacíficos para el manejo de conflictos son aceptados como “el único juego en la ciudad” (Linz and Stepan 1996: 5). Una paz sostenida presupone un

⁷³ Comparar Jarstad y Sisk. “Introduction”. p. 2. Traducción libre del autor.

⁷⁴ Comparar Jarstad, Anna. “Dilemmas of war-to-democracy transitions: theories and concepts”. En *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, 2008. p. 22. Traducción libre del autor.

sistema de gobierno en el cual diversos intereses y demandas son tenidos en cuenta en negociaciones y compromisos (Licklider 2005: 35; Wallensteen 2002: 139-144).⁷⁵

Estas situaciones son denominadas por Jarstad como “transiciones de la guerra a la democracia” y están caracterizadas por el desarrollo y la interacción de dos procesos separados pero relacionados: democratización y construcción de la paz. El propósito de estas transiciones es el establecimiento de la paz y la democracia en sociedades que han vivido conflictos internos.

Estos argumentos son apoyados por Ben Reilly y David Bloomfield, dos autores expertos en conflictos, quienes afirman que las sociedades democráticas, a largo plazo, tienden a desarrollar instituciones, recursos y flexibilidad, lo cual les hace posible manejar conflictos en los que se presenten actos de violencia política.⁷⁶

De esta manera, la apertura y existencia de canales de comunicación y debate público y la introducción de valores democráticos, tales como el pluralismo, la inclusión, la negociación abierta y los compromisos, permiten la consecución de acuerdos entre los actores políticos y sociales, lo cual garantiza la regulación de los conflictos, evitando el uso de medios violentos como mecanismos de lucha política.

Los sistemas democráticos tienen un grado de legitimidad, inclusión, flexibilidad y capacidad para adaptarse constantemente, que les permiten manejar pacíficamente los conflictos. Además, mediante la construcción de normas de comportamiento de negociación, de compromiso y de cooperación entre los actores, la democracia, por sí misma, genera efectos pacificadores en la naturaleza de las relaciones políticas entre el pueblo y los gobiernos.⁷⁷

Reilly y Bloomfield agregan nuevos elementos a la concepción de la democracia como mecanismo de superación de conflictos. Estos elementos están basados en la distinción que hacen entre *resolución* y *manejo* del conflicto. *Resolución* sugiere una concepción negativa de los conflictos, y como tal, implica que éstos deben ser erradicados. Sin embargo, el conflicto puede ser tomado como una situación positiva en tanto puede convertirse en un elemento dinamizador del cambio y el mejoramiento de la sociedad. De esta forma, los conflictos en vez de ser eliminados, deben ser *manejados* y

⁷⁵ Ver Jarstad, Anna. “Dilemmas of war-to-democracy transitions: theories and concepts”. pp. 18.19. Traducción libre del autor.

⁷⁶ Comparar Bloomfield, David y Reilly, Ben. “The changing nature of conflict and conflict management”. En *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. 2003. p. 13. Traducción libre del autor.

⁷⁷ Ver Bloomfield y Reilly. “The changing nature of conflict and conflict management”. p. 17. Traducción libre del autor.

regulados para convertirlos en mecanismos de cooperación y consenso. Se concluye además que más que un medio de eliminación de conflictos, la democratización está constituida por estructuras y procesos capaces de incluir, debatir, procesar y regular las aspiraciones y objetivos contradictorios de los actores: “En resumen, la democracia opera como un sistema de manejo de conflictos sin recurrir a la violencia”⁷⁸.

Finalmente, Cynthia Arnson, además de revalidar los efectos producidos por la introducción de instituciones y políticas democráticas en situaciones de conflicto interno, agrega también que el desarrollo de procesos de paz y la consecución de acuerdos promueven y fortalecen las transiciones hacia gobiernos democráticos.

Arnson, considera que el mantenimiento y la consolidación de los elementos democráticos en una sociedad son hechos imposibles de alcanzar en situaciones de enfrentamientos armados y guerra persistente.⁷⁹ Asimismo, “el acto de negociación en sí, favorece las transiciones democráticas al posibilitar proyectos de reformas estructurales e institucionales que no pueden ser llevadas a cabo dentro de los procesos e instituciones políticas existentes”⁸⁰. Por lo tanto, los procesos de paz se constituyen en escenarios en los cuales, además de tratarse las causas del conflicto, es posible establecer nuevas reglas de juego que procesen los conflictos bajo estructuras más democráticas y participativas. De esta forma, la autora señala que existe una interrelación entre los procesos de democracia y paz en tanto las negociaciones son posibles gracias a un proceso previo de apertura democrática y en tanto el proceso de paz profundiza esa transformación.

3.2 DINÁMICAS CAUSA-EFECTO ENTRE DEMOCRATIZACIÓN Y PAZ: IMPLICACIONES PARA EL CONFLICTO INTERNO.

Las nociones presentadas en los anteriores enfoques confirman el lazo producido entre la democracia y la paz como dinámicas interrelacionadas y dependientes en el caso de los

⁷⁸ Ver Bloomfield y Reilly. “The changing nature of conflict and conflict management”. p. 17. Traducción libre del autor.

⁷⁹ Comparar Arnson, Cynthia. “Conclusion: Lessons learned in comparative perspective”. En *Comparative Peace Processes in Latin America*, 1999. p. 448. Traducción libre del autor.

⁸⁰ Ver Arnson. “Conclusion: Lessons learned in comparative perspective”. pp. 447-448. Traducción libre del autor.

conflictos de carácter interno. Podemos entonces constatar que los enfoques presentados son pertinentes para entender y explicar los hechos ocurridos en Guatemala entre 1983 y 1999 debido a que este caso evidencia claramente el vínculo entre los procesos de democratización y de construcción de la paz y su relación con el conflicto armado interno.

3.2.1 1983–1996. Interdependencia efectiva: de la introducción de la democracia al fin del enfrentamiento armado. Las primeras señales de la interdependencia producida entre los procesos de democratización y de construcción de la paz, se manifiestan en los efectos y alcances que tuvo, el desarrollo del primero sobre el segundo en sus diferentes etapas.

Así, en primer lugar, el desencadenamiento del proceso democratizador en Guatemala, iniciado en 1983 con la *transición* del gobierno militar al civil, con la gradual introducción de políticas e instituciones democráticas establecidos en la Constitución de 1985 y con el claro compromiso del gobierno de Cerezo por fortalecer la democracia y alcanzar la paz, manifestado en la firma y puesta en marcha⁸¹ de los Acuerdos de Esquipulas I y II y el reconocimiento de otras iniciativas regionales, generaron una sensación de confianza dentro de la URNG, que terminó propiciando los primeros acercamientos entre las partes en 1987, en la etapa de *pre-negociación*.

Los lazos entre ambos procesos se evidenciaron de una manera más directa durante la etapa de *democratización* (entre 1988 y 1996) debido a que el inicio y desarrollo de la fase de *negociación* fueron propiciados por la gradual institucionalización de los elementos democráticos en el país. En primer lugar, la distensión del escenario político, producida por el ejercicio menos coartado de las libertades de expresión y de asociación, permitió el surgimiento, articulación y ampliación de la sociedad civil guatemalteca a partir de 1987.

Aunque en un principio esta sociedad civil se vio limitada por el contexto violento que vivía el país, poco a poco se fue constituyendo en un agente de presión

⁸¹ Recordemos que fue el mismo Cerezo el impulsor de la primera reunión de Esquipulas en 1986. Asimismo, Cerezo dio cumplimiento a los mecanismos estipulados por el Acuerdo de Esquipulas II mediante la implementación de la CNR y la declaración de la amnistía a aquellos involucrados en el conflicto interno guatemalteco en 1987.

importante que terminó ayudando a configurar una agenda concreta de negociación, aceptada por la URNG para iniciar el proceso de paz.

Este hecho se refleja en la instalación del Gran Diálogo Nacional en marzo de 1989, convocado por la CNR para que diversos actores políticos, económicos y sociales pudieran discutir y concertar los temas de negociación que serían presentados posteriormente a la URNG. Como resultado de esta iniciativa, el grupo guerrillero firmó en marzo de 1990 el *Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, con el fin de continuar el diálogo directo con los representantes de los sectores guatemaltecos (que se presentó efectivamente entre mayo y octubre de ese año con cinco reuniones independientes con los partidos políticos, el sector privado, grupos religiosos, organizaciones sindicales y populares, y sectores académicos, cooperativistas, empresariales y profesionales).

Estas reuniones entre la URNG y los grupos representativos del país, terminaron por definir el temario general de las negociaciones, que fue incluido en el *Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos* de 1991.

El impulso dado por la sociedad civil al proceso de paz guatemalteco fue reconocido por las propias partes del conflicto en el *Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la URNG* de 1994. Como consecuencia de este efecto positivo, se decidió que la sociedad civil siguiera participando en el proceso de negociación a través de la ASC.

La ASC al reunir asociaciones y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos, de los pueblos indígenas, de los campesinos, de las víctimas y de los desplazados, tuvo un claro margen de influencia a través de las recomendaciones y propuestas realizadas a los negociadores durante las discusiones de estos temas, especialmente en el contenido del *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, tal como lo señalan Brett y Nasi.⁸²

Por otro lado, la gradual desmilitarización del gobierno guatemalteco y la relativa pérdida de injerencia del Ejército en las decisiones políticas a través de los años, además de presentarse como medidas que alentaron el proceso democratizador, también

⁸² Comparar Brett. "The Democratic Transition". pp. 49-50 y Nasi. *Peace Accords in Colombia, El Salvador and Guatemala: a comparative study*. 2002. p. 422. Traducción libre del autor.

impulsaron las negociaciones de paz al representar un gesto de voluntad y compromiso de los gobiernos civiles con ambos procesos.

En un principio, estos hechos fueron vitales para desbloquear el inicio de las negociaciones ya que permitieron generar la confianza necesaria en la URNG para responder a los acercamientos iniciados por el gobierno. Sin embargo, a medida que iba avanzando la etapa de negociación, las decisiones tomadas por los diferentes presidentes al remover ciertos militares de los altos mandos, al depurar las fuerzas armadas y al exigir su responsabilidad en algunos casos de violaciones a los derechos humanos, tal como se vio en los capítulos anteriores, trajeron consigo un cambio de actitud en el sector castrense frente a la construcción de la paz, a tal punto que

en las últimas rondas de las negociaciones, los militares entraron en contacto directo con comandantes de la URNG, estableciendo procedimientos y canales de comunicación con el fin de prevenir encuentros no deseados y generar la suficiente confianza en la URNG para hacer posible su desmovilización. Al final, los militares aceptaron un Acuerdo que eliminaría una parte importante de su misión institucional –su rol en la seguridad interna.⁸³

De igual forma, algunos hechos que evidenciaron la institucionalización de los procesos democráticos en el país, tales como la inclusión de diversos sectores políticos en los gabinetes ministeriales de Serrano y de Arzú, la composición pluralista de la COPAZ en el último año de negociación (recordemos el nombramiento de Gustavo Porras, ex-ideólogo guerrillero, como cabeza de la delegación del gobierno en los diálogos) y los resultados positivos de las elecciones de 1995, respaldadas por la URNG y en las cuáles participó por primera vez en casi 40 años un partido político que representaba la izquierda (el FDNG, que de hecho obtuvo seis curules en el Congreso), aceleraron las negociaciones de paz y generaron consensos rápidos en los temas que faltaban por discutir para 1996.

En particular, el logro del FDNG en las elecciones fue un acontecimiento significativo para los líderes de la URNG en tanto les envió un mensaje positivo sobre los efectos de la democratización como forma alternativa de lucha política y sobre el papel que podrían jugar como partido una vez alcanzado el Acuerdo final de paz.

⁸³ Ver Stanley y Holiday. “Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala”. p. 431. Traducción libre del autor.

No sólo las elecciones de 1995 tuvieron este efecto en el proceso de paz. Varios analistas, entre ellos Dinorah Azpuru, consideran que la celebración de elecciones abiertas, libres (al menos formalmente), periódicas, ininterrumpidas, pero sobre todo, no fraudulentas y con la anuencia de sectores nacionales e internacionales, se constituyó en uno de los factores que a largo plazo generaron confianza en la guerrilla guatemalteca por comprometerse en un proceso de paz con el gobierno.⁸⁴

Ahora bien, así como el proceso democratizador influyó directamente en el proceso de construcción de paz, el desarrollo de éste último también generó efectos positivos sobre el fortalecimiento de la recién introducida democracia en Guatemala.

En primer lugar, las iniciativas regionales de Contadora y de Esquipulas que promovieron la solución pacífica de los conflictos internos en América Central mediante la suspensión de las confrontaciones armadas, del inicio de diálogos con los grupos insurgentes y de la reconciliación interna, facilitaron la apertura del escenario político en Guatemala, a través de instancias de diálogo nacional como la CNR y del impulso a la realización de elecciones libres y abiertas.

En segundo lugar, el proceso de paz se constituyó en un escenario propicio para tratar y discutir públicamente los asuntos que conducirían a la democratización efectiva del país. Al reunir a los actores principales del conflicto, gobierno y URNG, para negociar la salida pacífica al conflicto y al incluir a los sectores y organizaciones que hacía parte de la sociedad civil, el proceso de paz se convirtió en un foro de discusión pública y de concertación de posiciones opuestas y divergentes. Así, la negociación y el debate propios del proceso de paz guatemalteco no sólo terminaron institucionalizándose como procedimientos democráticos regulares, sino que también fortalecieron la vocería política y la participación de los actores sociales en el nuevo régimen político.

Igualmente, tal como lo señala Azpuru, el gobierno y ciertos sectores progresistas de Guatemala vieron el proceso de paz como el único espacio disponible para discutir los temas más complejos que afectaban al país y para buscar la

⁸⁴ Comparar Azpuru. "Peace and Democratization in Guatemala: two parallel processes". p. 116. Traducción libre del autor.

democratización del mismo.⁸⁵ De hecho, esta idea fue reafirmada en el *Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos* de 1991, al establecer que el proceso de negociaciones tenía como objetivo final la búsqueda de la paz por medios políticos y el perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa.⁸⁶

A su vez, la concertación de posiciones comunes entre la URNG y el gobierno, generada durante las rondas de negociaciones de paz entorno al fortalecimiento de los políticas e instituciones democráticas en Guatemala como herramientas básicas para la transformación del país, permitieron la continuación del proceso democratizador en tanto los Acuerdos alcanzados incluyeron compromisos por continuar su institucionalización y consolidación en el futuro.

Esto se ve reflejado en los elementos incluidos en cada uno de los Acuerdos: el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* comprometió al gobierno a reforzar la independencia del poder judicial, a fortalecer el rol de sus instituciones (CC, CSJ, PDH) y a garantizar el respeto por los derechos humanos; el *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado* y el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, introdujeron una serie de principios e instrumentos que comprometían al gobierno a eliminar todas las formas de discriminación, a reconocer los derechos políticos, económicos y culturales de las poblaciones más vulnerables (campesinos e indígenas) y a asegurar su inclusión en la sociedad guatemalteca; el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, exigió al Estado fijar políticas económicas y sociales más incluyente que garantizara la redistribución justa de la riqueza y el desarrollo equitativo de todos los sectores del país; por su parte, el *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, reconocía la supremacía del poder civil, de la soberanía popular y de la independencia de los poderes públicos como bases fundamentales para el ejercicio de la democracia; finalmente, el *Acuerdo sobre las Reformas Constitucionales y Régimen Electoral* y el *Acuerdo sobre las Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad*, reconocieron la importancia de la ampliación y el fortalecimiento de la participación y representación política a través de los procesos electorales.

⁸⁵ Comparar Azpuru. "Peace and Democratization in Guatemala: two parallel processes". p. 108. Traducción libre del autor.

⁸⁶ Comparar Gobierno de la República de Guatemala, CNR, ONU y URNG. "Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos", 1991. Documento Electrónico.

Así, la identificación de todos estos principios durante la etapa de negociación y su fijación en los diferentes Acuerdos, se constituyeron en una forma de reconocer la importancia que tenían para la consolidación de la democracia en Guatemala.

Por otro lado, la construcción de la confianza entre las partes durante el proceso de paz y los alcances de las negociaciones en sus últimas rondas, permitieron la realización de acciones que disminuyeron los niveles de violencia dentro del conflicto y al mismo tiempo, aumentaron la confianza de la ciudadanía para participar en el proceso político. De esta manera, la disminución de la represión, de las violaciones a los derechos humanos y de los enfrentamientos armados, producto de la puesta en marcha de la verificación de la MINUGUA en 1994⁸⁷, del cese al fuego unilateral declarado por la URNG en 1996, del consiguiente cese de las operaciones de contrainsurgencia por parte del Ejército y del proceso de desmovilización de los grupos de defensa civil, generaron una situación de estabilidad y paz relativa en el país, que posibilitó a su vez, la participación en el juego democrático de actores antes excluidos por la violencia política.

Ahora bien, los avances logrados por el proceso democratizador por un lado, el desarrollo de la construcción de la paz por otro y la interdependencia efectiva entre ambos procesos, permitieron, para 1996, la resolución del conflicto armado guatemalteco: por una parte, se permitió la transición de un régimen militarista claramente autoritario y excluyente, hacia uno democrático y acorde con los principios del Estado de Derecho; por otra, se puso fin a una violenta guerra civil que había vivido el país entre 1960 y 1996, producto de factores políticos, socioeconómicos y externos.

Vemos entonces que la progresiva apertura del sistema político y de los espacios de participación desde 1983, pudo legitimar la discusión y el debate público en Guatemala, a tal punto que hizo posible iniciar un proceso de negociación con los grupos insurgentes y llegar a firmar un cese definitivo de hostilidades.

Así, la institucionalización de la democracia entre 1983 y 1996 se constituyó en una herramienta básica para dar solución al conflicto interno guatemalteco, abriendo canales de comunicación y de negociación entre los actores de la sociedad, posibilitando

⁸⁷ Stanley y Holiday consideran que la presencia de la MINUGUA representó una garantía para que la izquierda pudiera participar en el espacio político de una manera más segura. De ahí que el FDNG decidiera participar en las elecciones de 1995. Comparar Stanley y Holiday. "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala". p. 444. Traducción libre del autor.

su participación en el juego político y dando un espacio de respuesta efectiva a sus demandas e intereses. De esta manera, en este periodo, la democracia reemplazó a la lucha armada como un mecanismo de negociación, de participación y de lucha de los actores sociales guatemaltecos, transformando la situación y del ambiente político del país y permitiendo poner fin al conflicto armado en 1996.

3.2.2 1997–1999. Resolución fallida del conflicto. A pesar de que los acuerdos finales de paz firmados en 1996 se mantuvieron estables entre 1997 y 1999 (y se han mantenido estables), de que las acciones violentas y confrontaciones armadas como mecanismos de lucha política se redujeron considerablemente y de que la democracia continuó ejerciéndose, al menos en su sentido procedimental, diversos hechos ocurridos en estos años, suspendieron la relación interdependiente entre democratización y construcción de la paz y pusieron en entredicho la resolución efectiva del conflicto interno en Guatemala.

En primer lugar, las persistentes debilidades y fallas del sistema democrático, reflejadas en el inestable y poco representativo sistema de partidos, en la falta de voluntad política e interés de las élites que ocupaban el poder con la democracia, en la apatía popular y en la falta de identificación de la ciudadanía con los procesos democráticos, conllevaron al rechazo de las reformas constitucionales que darían cumplimiento a los Acuerdos de Paz de 1996, durante la Consulta Popular de 1999, limitando los alcances logrados por las negociaciones para el proceso de construcción de paz en el país.

A su vez, la falta de implementación de estas reformas restringieron las posibilidades de consolidación del sistema democrático en tanto los compromisos establecidos en los Acuerdos (que afectaban directamente el desarrollo de políticas e instituciones democráticas) no pudieron ser efectuados ni reconocidos legalmente por el sistema político o por la población. Del mismo modo, el incumplimiento de los Acuerdos no permitió una transformación sustancial de la situación de Guatemala para 1999, tal como se puede ver en el Anexo 1.

Por otro lado, la influencia que aún ejercía el sector militar en ciertas regiones del país, a pesar del compromiso y de las acciones del gobierno por disminuir su margen

de acción, mantuvo la impunidad⁸⁸ de los eventos ocurridos durante el conflicto y continuó generando algunos hechos de violencia política (amenazas a defensores de derechos humanos, ataques y asesinatos esporádicos⁸⁹, como el de Monseñor Juan Gerardi Conedea, autor de uno de los informes de violaciones de derechos humanos realizado por la Iglesia Católica) que, por un lado, no permitieron configurar un escenario totalmente seguro y, por otro, siguieron restringiendo la inclusión y la participación de los actores sociales en el nuevo sistema político.

La persistencia de esta situación trajo consigo nuevas formas de violencia reflejadas en la aparición de fenómenos como las *maras* y en el incremento de la delincuencia común y del crimen organizado como formas de satisfacer demandas y necesidades, a falta de otros medios de participación⁹⁰. Si bien la existencia de espacios de concertación de intereses y de discusión pública estaba garantizada a través de la participación y representación política propias de la democracia, esto sólo se presentaba en la teoría y no en la práctica a causa de la restricción que seguían (y siguen) ejerciendo desde el poder, las élites conservadoras y propietarias.

Sumado a esto, la falta de implementación de mecanismos y políticas efectivas para fortalecer el sistema económico por parte del gobierno (que sin duda continúa influenciado por los intereses de los sectores productores privados y grandes propietarios), no han podido garantizar la igualdad de condiciones para el total de la población, manteniendo las difíciles condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Campesinos, indígenas y trabajadores carecen de oportunidades reales de participación en el sistema político y económico del país, aumentando la desigualdad y la exclusión y sirviendo de caldo cultivo para el resurgimiento de hechos violentos como instrumento de satisfacción de demandas.

⁸⁸ Según el PNUD, Guatemala registra uno de los niveles más altos de impunidad en América Latina: la mayor parte de las denuncias de violaciones a derechos humanos permanecen en procesos de investigación y menos del 2% de los homicidios cometidos en el país llegan a condena. Comparar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe estadístico de la violencia en Guatemala”, 2007. Documento Electrónico.

⁸⁹ Comparar Mack, Helen. “La reconciliación en Guatemala: un proceso ausente”. En *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, 2006. p. 184.

⁹⁰ Para 1997, por ejemplo, el número de homicidios en el país había ascendido a 3998, cuando en 1995 había sido de 3260. Comparar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe estadístico de la violencia en Guatemala”, 2007. Documento Electrónico.

De igual forma, el problema de la distribución de la tierra continuó presentándose como una de las mayores dificultades para la estabilización de la situación social debido a las implicaciones que tiene respecto a la participación de campesinos e indígenas en el sistema económico.

En conclusión, si bien Guatemala presenció una transformación significativa en sus prácticas políticas (en relación a las condiciones existentes en el régimen militar) mediante el establecimiento de los principios y las instituciones democráticas entre 1983 y 1996, la persistencia de varios problemas estructurales limitaron su consolidación en el mediano y largo plazo. Asimismo, a pesar de que las negociaciones y los Acuerdos firmados durante el proceso de paz se constituyeron en herramientas fundamentales que promoverían la transformación del país, el incumplimiento de sus compromisos impidió el desarrollo de condiciones sociales y políticas favorables para la población.

De esto puede entonces inferirse que entre 1997 y 1999 el conflicto en Guatemala continuó siendo latente debido a que el incumplimiento de los Acuerdos de paz y la interrupción de la consolidación de la democracia se constituyeron en obstáculos que no permitieron la transformación de la situación política y socioeconómica del país.

4. CONCLUSIONES

A través de esta monografía se ha visto cómo los procesos de democratización y de construcción de la paz, producidos entre 1983 y 1999 en Guatemala, generaron una serie de repercusiones sobre las circunstancias del conflicto armado interno que se presentaba en el país desde la década de los 60. Estos efectos se configuraron gracias a los alcances producidos por los progresos de cada uno de los procesos y a la interdependencia que se fue desarrollando entre ambos a lo largo de los años.

Así, en un primer momento se reconoció que desde 1983, Guatemala emprendió una transformación política a través de un proceso de democratización que llevó a los militares que habían permanecido en el poder por casi 30 años, a iniciar un proceso de transición como respuesta a una crisis interna. Se concluyó que si bien esta transición fue controlada por los militares y que éstos influyeron en los primeros gobiernos civiles, la gradual introducción y ejercicio de principios e instituciones democráticas de la Constitución de 1985 y el compromiso de los gobiernos con el proceso, permitieron darle un impulso al proceso, que se mantuvo hasta 1996. Sin embargo, entre 1997 y 1999, la institucionalización del proceso encontró algunos obstáculos que no permitieron la consolidación de la democracia en Guatemala.

En una segunda instancia se constató cómo se configuró el proceso de construcción de paz en el país a través de unos acercamientos y diálogos que prepararon el terreno para el desarrollo de las negociaciones en años posteriores. Se observó asimismo que las negociaciones dieron fruto en la firma de varios Acuerdos en los que se establecieron compromisos en temas sustantivos (que trataban las causas del conflicto) y en temas operativos (procedimientos para el fin del enfrentamiento armado). Hasta esta instancia, el proceso de paz permitió la finalización de las confrontaciones entre el gobierno y la URNG y la estabilidad del ambiente político. Sin embargo, el incumplimiento de los acuerdos y la persistencia de ciertas acciones violentas aisladas, restringieron la consolidación de la paz en Guatemala.

Finalmente, se determinó que el desarrollo de estos dos procesos produjo una serie de vínculos mutuos entre ellos, que a su vez, provocaron efectos en el conflicto

interno del país. Se estableció entonces que entre 1983 y 1996, la democratización y la construcción de la paz se constituyeron en procesos interdependientes que hicieron posible la resolución del conflicto armado en Guatemala gracias a las dinámicas causa-efecto generadas entre ellos. Así, el inicio de la transición política, la gradual introducción de políticas e instituciones democráticas establecidas en la Constitución de 1985 y el surgimiento de la sociedad civil, generaron un ambiente propicio para el inicio de las negociaciones y la firma de los Acuerdos de Paz de 1996.

Sin embargo, la interrupción de la consolidación de ambos procesos, causada por diversos obstáculos desde 1997, rompió los vínculos generados entre ellos, poniendo en entredicho la resolución efectiva del conflicto interno en Guatemala. Así, para 1999, el desarrollo del proceso democratizador se vio interrumpido por la debilidad del sistema de partidos, la falta de identificación de la ciudadanía con las prácticas democráticas, la continua influencia del sector militar, la persistencia de la exclusión socioeconómica, la débil institucionalidad judicial y el No a las reformas constitucionales en la Consulta Popular, limitando al mismo tiempo el alcance de la construcción de la paz en el escenario de posconflicto guatemalteco.

A pesar de que las variables estudiadas en esta monografía se limitaron a un periodo determinado que fue hasta 1999, es válido afirmar que la resolución del conflicto guatemalteco permanece en duda aun el día de hoy. Esta idea se hace visible a través de diferentes observaciones. En primer lugar, si bien la situación política guatemalteca se ha transformado considerablemente con la finalización de los regímenes militares y con el ejercicio gradual de la democracia, vemos que ésta no ha podido consolidarse gracias a las prácticas políticas excluyentes que se mantienen en la actualidad.

Aunque el gobierno ya no se encuentra en mano de los militares, el poder político sigue siendo controlado por unos pocos: las élites conservadoras y los grupos económicos privados que sólo responden a sus propios beneficios y no a los del bien común. Se hace evidente que no existe en estos actores una voluntad real con la consolidación del proceso democratizador, ni con el cumplimiento de la mayor parte de los Acuerdos de Paz, en tanto éstos no favorecen la consecución de sus intereses.

Además de esta situación, los partidos políticos continúan constituyéndose en maquinarias electorales que sólo se activan en épocas de elecciones y que no cuentan con programas de gobierno, ideologías o lineamientos claros. Esto conlleva a que la ciudadanía no se sienta representada y pierda el interés en los procesos políticos del país, manteniendo los altos niveles de abstención. La URNG, representante de la izquierda, no ha conseguido constituirse en una fuerza importante en la escena política debido a la falta de cohesión interna y de apoyo popular. Aunque ha mantenido su participación en las elecciones desde 1999, no ha obtenido buenos resultados en los comicios legislativos y presidenciales (actualmente cuenta con sólo dos diputados en el Congreso).

Los defectos del sistema democrático, a su vez, han mantenido excluida social y económicamente a la mayor parte de la población guatemalteca. Aunque se han producido ciertas mejoras en algunos indicadores sociales (como el aumento en la cobertura de salud y en las tasas de alfabetismo), entre el 50% y el 60% de los guatemaltecos siguen viviendo bajo la línea de pobreza, manteniendo una tensa situación social que desemboca en actos violentos por parte de la delincuencia común y en actividades ilegales del crimen organizado.

Todo esto lleva a concluir que en Guatemala, a pesar de la existencia de una democracia formal a través de instituciones y principios democráticos, que en teoría mantienen abiertos espacios permanentes de discusión pública, en la práctica no existe una democracia real debido a la persistencia de prácticas excluyentes que limitan la concertación de los intereses opuestos de los actores sociales y que conllevan al uso de medios violentos como forma de satisfacción de demandas.

Así pues, las condiciones del conflicto en Guatemala se mantienen latentes. Por un lado, el ejercicio efectivo de la democracia es inexistente y por otro, prevalece la tensa situación social que ha vivido el país durante su historia.

La tarea a realizar en Guatemala sigue siendo la asimilación de los principios e instituciones de la democracia y su institucionalización como un espacio de debate y de negociación en el cual, los sujetos y grupos que conforman la sociedad pueden exponer sus divergentes puntos de vista, discutir los asuntos públicos, tomar decisiones y alcanzar acuerdos a través de medios no violentos.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpuru, Dinorah (et al). *Construyendo las democracias en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Ciudad de Guatemala: F&G Editores, 2007.
- Bejarano Ávila, Jesús. *Los Procesos de Paz. Un análisis comparado de las negociaciones en El Salvador, Guatemala y Colombia*, Bogotá: **s.n.**, 1995.
- Brett, Roddy y Delgado, Antonio. *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization. Case study: Guatemala*. Estocolmo: International IDEA, 2005.
- Fisas, Vicenç. *Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados*. Barcelona: Paidós, 2004.
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.
- Lederach, John Paul. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C: United States Institute of Peace Press, 2004.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Traducido por Leandro Wolfson. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- Torres Rivas, Edelberto. *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2008.

Capítulos o artículos en libros

- Arnson, Cynthia. "Conclusions: Lessons learned in comparative perspective". En: Arnson, Cynthia (ed). *Comparative peace processes in Latin America*. Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1999. 447-463.

- _____. "Introduction". En: Arnson, Cynthia (ed). *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1999. 1-28.
- Azpuru, Dinorah. "Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes". En: Arnson, Cynthia (ed). *Comparative peace processes in Latin America*. Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1999. 97-125.
- Bastian, Sunil y Robin Luckham. "Introduction. Can Democracy be Designed?". En: Bastian, Sunil y Luckham, Robin (ed). *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. Londres: Zed Books. 2003. 1-13.
- Beristain, Carlos. "Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico". En: Pacheco, Acevedo, Lorena y Galli, Guido (ed). *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos (IIDH) e Internacional IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2006. 15 – 52
- Bloomfield, David y Ben Reilly. "The changing nature of conflict and conflict management". En: Harris, Peter y Reilly, Ben (ed). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Estocolmo: International IDEA Handbook Series. 2003. 7-28.
- Bloomfield, David, Tupen, Charles y Peter Harris. "Negotiation Processes". En Harris, Peter y Reilly, Ben (ed). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Estocolmo: International IDEA Handbook Series. 2003. 59-120
- Brett, Roddy. "Introduction". En: Brett, Roddy. *Social Movements, Indigenous Politics and Democratization in Guatemala. 1985-1996*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2008. 1-8.
- _____. "The Democratic Transition". En Brett, Roddy. *Social Movements, Indigenous Politics and Democratization in Guatemala. 1985-1996*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2008. 33-57.

- Giraldo, Javier. "Guatemala". En: Giraldo, Javier. *Búsqueda de Verdad y Justicia. Seis experiencias en posconflicto*. Bogotá: CINEP, 2004. 135-171.
- Graeme J, Gill. "The Breakdown of Authoritarian Regimes". En: Graeme J, Gill. *Dynamics of Democratization : Elites, Civil Society & the Transition Process*. Nueva York: Palgrave Publishers, 2000. 8-42
- Jarstad, Anna. "Dilemmas of war-to-democracy transitions: theories and concepts". En: Jarstad Anna y Timothy D. Sisk. *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008. 17-36.
- Jarstad, Anna y Timothy Sisk. "Introduction". En: Jarstad Anna y Timothy D. Sisk. *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008. 1-13.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. "Democracy and Its Arenas". En: Linz, Juan y Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996. 3 – 15.
- Luckham, Robin, Goetz, Anne Marie y Mary Kaldor. "Democratic Institutions and Democratic Politics". En: Bastian, Sunil y Luckham, Robin (ed). *Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. Londres: Zed Books. 2003. 14-59.
- Lund, Michael. "Case Study: Guatemala". En: Harris, Peter y Reilly, Ben (ed). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Estocolmo: International IDEA Handbook Series. 2003. 301-307.
- Mack, Helen Beatriz. "La reconciliación en Guatemala: un proceso ausente". En: Pacheco, Acevedo, Lorena y Galli, Guido (ed). *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos

(IIDH) e Internacional IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance).
Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2006. 175 – 203.

Przeworski, Adam. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”.
En: O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead (comp.).
Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Buenos Aires: Paidós,
1988. 79-104.

Ramírez, Socorro. “Lecciones de Centroamérica”. En: Ramírez, Socorro. *Intervención en Conflictos
Internos. El caso colombiano 1994-2003*. Bogotá: UNIBIBLOS, 2004. 121-179.

Rouquié, Alain. “La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos
dominados por los militares en América Latina”. En: O’Donnell, Guillermo,
Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead (comp.). *Transiciones desde un gobierno
autoritario. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires: Paidós, 1988. 171- 211.

Schirmer, Jennifer. “Breve historia del ascenso del Ejército al Poder”. En Schirmer, Jennifer.
Intimidaciones del proyecto Político de los militares en Guatemala. Ciudad de Guatemala:
FLACSO, 2001. 31-72.

Stanley, William y David Holiday. “Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace
Implementation in Guatemala”. En: Stephen Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth
Cousens (ed). *Ending Civil Wars. The implementation of Peace Agreements*. Boulder, Estados
Unidos: Lynne Rienner Publishers 2002. 421-462.

Stepan, Alfred. “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis
comparativos”. En: O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead
(comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires:
Paidós, 1988. 105- 135.

Torres Rivas, Edelberto. "Foundations: Central America". En: Garretón, Manuel Antonio y Edward Newman (ed). *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*. New York: United Nations University Press, 2001. 99-125.

"Transición Política" En: López Martínez, Mario (Coord). *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, 2004. Vol. II L-Z. 1116-1120.

Wallensteen, Peter. "Conflict Resolution in Civil Wars". En: Wallensteen, Peter. *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*. Londres: SAGE Publications, 2002. 131-162.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Call, Charles y Susan Cook. "On Democracy and Peacebuilding". *Global Governance*. Special issue: Governance After War: Rethinking Democratization and Peacebuilding. Lynne Rienner Publishers. Vol. 9, No. 2 (Spring 2003): 233-246. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página Web <http://www.watsoninstitute.org/pub/CallCookArticleFINAL.pdf>

Petit, Mailbort. "Procesos de Negociación y Resolución de Conflictos: casos de Guatemala y Venezuela". *Revista del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Carabobo, Venezuela*. Año 1, No. 1 (Enero-Diciembre 2005): 183-212. Consulta realizada en Septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/ceint1/1-7.pdf>

Schatzman Christina. "Political challenge in Latin America: Rebellion and Collective protest in an Era of Democratization". *Journal of Peace Research*. SAGE Publications. Vol. 42, No. 3 (May 2005): 291-310. Consulta realizada en Agosto de 2009. Disponible en la página Web <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/30042302.pdf>

Otros documentos

Aguilera, Gabriel. “Guatemala. Entre la paz posible o la paz deseable”. 2005. Programa de Participación y Democracia, Guatemala y The North South Institute, Canadá. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página Web http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/GuatemalaWorkingPaper_Nov_05_Spn.pdf

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. “Guatemala: Memoria del Silencio”. Guatemala, 1999. Consulta realizada en septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/toc.html>

Cooperación Española para el Desarrollo. “Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo. Resumen ejecutivo”. Ministerio Español de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página Web http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_construccion_paz_resumen_esp.pdf

Delegación de la Comisión Nacional de Reconciliación y Delegación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. “Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, 1990. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20Oslo.pdf>

Fondo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-España para el logro de los Objetivos del Milenio. “Términos de Referencia para la Ventana Temática de Construcción de la Paz”, 2008. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web http://www.undp.org/mdgf/spanish/docs/MDGF_TOR_CPPB_Spanish.pdf

Gobierno de la República de Guatemala. “Constitución Política de la República de Guatemala, 1985”, 1985. Consulta realizada en septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0134.pdf>

Gobierno de la República de Guatemala, Comisión Nacional de Reconciliación, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Organización de las Naciones Unidas. “Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, 1991. Consulta realizada en julio de 2009. Disponible en la página Web <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20DE%20QUERÉTARO.pdf>

Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Organización de las Naciones Unidas. “Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Guatemala”, 1996. Consulta realizada en julio de 2009. Disponible en la página Web <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20paz%20firme%20y%20duradera.pdf>

Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Organización de las Naciones Unidas. “Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, 1991. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web http://www.sepaz.gob.gt/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=30&Itemid=38

Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Organización de las Naciones Unidas. “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, 1996. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20SOBRE%20ASPECTOS%20SOCIOECON%20MICOS%20Y%20SITUACION%20AGRARIA.pdf>

Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Organización de las Naciones Unidas. “Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, 1995. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web

<http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20sobre%20identidad%20y%20derechos%20de%20los%20pueblos%20ind%C3%ADgenas.pdf>

Grupo Contadora. “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, 1986. Consulta el 23 de febrero de 2009. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1566.pdf>.

Nasi, Carlo. “Peace Accords in Colombia, El Salvador and Guatemala: a comparative study”. Dissertation for Degree of Doctor of Philosophy, University of Notre Dame, Indiana: 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe estadístico de la violencia en Guatemala”, 2007. Consulta realizada en noviembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6056.pdf>

PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 1999”, 1999. Consulta realizada en julio de 2009. Disponible en la página Web http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1999_es_resumen.pdf.

República de Costa Rica (et al). “Compromiso Centroamericano para alcanzar la paz firme y duradera”, 1987. Consulta realizada el 23 de febrero de 2009. Disponible en la página Web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2530.pdf>.

Universidad Centroamericana de Managua (UCA). “¿Por qué el NO en la Consulta Popular?” Revista Envío (Digital). No. 208. Julio de 1999. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.envio.org.ni/articulo/950>

Anexo 1. Acuerdos sustantivos y su cumplimiento para 1999.

ACUERDOS	COMPROMISOS Y ESTRATEGIAS	IMPLEMENTACIÓN/ CUMPLIMIENTO PARA 1999
<i>Acuerdo global sobre Derechos Humanos</i>	<p>Garantizar irrestrictamente el respeto de los Derechos Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reforzar la independencia del sistema judicial. -Fortalecer el rol de la PDH. -Modificar el Código Penal para tipificar desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales como delitos de especial gravedad. -Luchar contra la impunidad. -Eliminar aparatos clandestinos de seguridad y de defensa civil. -Instaurar una política de asistencia a las víctimas. -Creación de misión verificadora de la ONU 	<ul style="list-style-type: none"> -Desmovilización de 279.421 miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil, pero surgimiento de organizaciones criminales relacionadas con ellas. -Retraso en la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las Víctimas. -MINUGUA: inició labores en noviembre de 1994. -Altos niveles de impunidad: menos del 2% de los homicidios cometidos llegan a condena. -Ataques y amenazas a defensores de derechos humanos, víctimas, funcionarios judiciales y otros.
<i>Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Reintegración y reasentamiento de desplazados y refugiados por el conflicto. -Garantizar condiciones socioeconómicas 	<ul style="list-style-type: none"> -Aproximadamente 43.000 de 45.000 refugiados reconocidos por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se habían

	<p>estables a estas poblaciones.</p> <p>-Devolución de tierras a poseedores originarios</p>	<p>repatriado y cerca de 40 comunidades se habían reasentado.</p> <p>-La devolución de tierras se restringió a grupos de refugiados que se hubieran inscrito hasta el 29 de diciembre de 1997.</p> <p>-Fondo para adquisición de tierras no cuenta con recursos suficientes.</p>
<p><i>Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca</i></p>	<p>-Creación de la CEH: Investigar los casos de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado.</p> <p>-Hacer recomendaciones (sin efectos vinculantes) a los organismos judiciales para evitar hechos de impunidad.</p>	<p>-Creación efectiva de la CEH.</p> <p>-Presentación del informe “Guatemala: Memoria del Silencio” con conclusiones y recomendaciones sobre las violaciones a los derechos humanos y otros hechos de violencia ocurridos durante el conflicto.</p> <p>-Al no tener efectos vinculantes, las recomendaciones fueron rechazadas.</p>
<p><i>Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas</i></p>	<p>-Reconocimiento de derechos políticos, económicos y culturales de los indígenas, así como su autonomía y tradiciones.</p> <p>-Reconocimiento de Guatemala como una Nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.</p> <p>-Luchar contra prácticas discriminatorias.</p>	<p>-Reforma sobre Guatemala como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe no fue aprobada en Consulta Popular de 1999.</p> <p>-Movilización indígena relativamente fuerte, pero su participación se mantiene limitada.</p> <p>-Discriminación sigue practicándose aunque en menor medida por los esfuerzos del gobierno al establecer políticas educativas.</p> <p>-81% de la población indígena es</p>

		extremadamente pobre.
<i>Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria</i>	<p>-Política social más incluyente: fortalecimiento de la inversión en salud, educación, vivienda, desarrollo rural y regional y empleo.</p> <p>-Incremento de la carga tributaria para disminuir déficit fiscal y aumentar recursos públicos dirigidos a la lucha contra la exclusión.</p> <p>-Tema agrario: “estrategia integral” para desarrollar las potencialidades del campo: modernización del agro, facilitación de créditos y préstamos a campesinos para la compra de terrenos cultivables.</p>	<p>-La meta de incremento en la carga tributaria no pudo ser cumplida y se pospuso para el año 2002.</p> <p>-Pocos recursos financieros para poner en marcha los acuerdos.</p> <p>-Avances en la política agraria: aprobación de Ley de Fondo de Tierras (para compra de tierras destinadas a campesinos), incremento en inversión en áreas rurales, incremento a préstamos a microempresas.</p> <p>-Alta concentración de la tierra continúa siendo causante de tensión social. No se vislumbra reforma agraria que solucione el problema.</p> <p>-Pequeños avances en inversiones a salud y educación (reducciones en niveles de analfabetismo).</p> <p>-Mantenimiento de índices de pobreza: 57% de la población.</p> <p>-Altos índices de desigualdad</p>
<i>Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática</i>	<p>-Desmilitarización del Estado: creación de la Policía Nacional Civil y reestructuración del Ejército; someterlos al gobierno civil; limitar funciones del Ejército (defensa de soberanía</p>	<p>-Reducción de tropas del ejército (cerca de 4.000), pero aumento en su presupuesto.</p> <p>-Creación de nuevas bases militares y</p>

	<p>nacional e integridad territorial) y disminución de 1/3 de sus fuerzas.</p> <p>-Reformas al poder legislativo: fijar número de congresistas y limitar su reelección por más de 2 periodos consecutivos.</p> <p>-Fortalecer sistema judicial: facilitar acceso a la justicia; establecer carrera judicial.</p> <p>-Modernización del régimen electoral: registro, votación, transparencia.</p>	<p>mantenimiento de antiguos destacamentos.</p> <p>-Reforma sobre limitación de sus funciones no fue aprobada en la Consulta Popular de 1999.</p> <p>-Persistencia de operaciones de defensa del orden público.</p> <p>-Creación de la Policía Nacional Civil.</p> <p>-PNC limitada por falta de recursos y por influencia continua del Ejército (operaciones de inteligencia son desarrolladas por militares).</p> <p>-Reformas concernientes a las ramas del poder no fueron aprobadas por Consulta Popular de 1999.</p>
--	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: Mack, Helen. “La reconciliación en Guatemala: un proceso ausente”. En *Verdad, Justicia y Reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, 2006; Stanley, William y Holiday, David. “Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala”. En *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*. 2002.