
La construcción de la paz en Guatemala; actores, procesos y lecciones

*Erasmus Sáenz Carrete**

El largo proceso para la firma de la paz en Guatemala culminó el 29 de diciembre de 1996. Los alcances del proceso sobrepasan el interés guatemalteco ya que han abierto nuevos horizontes para ese país y para Centroamérica en su conjunto. Además de crear relaciones más estables y seguras con sus vecinos, en particular con México, la realización de los acuerdos de paz de Guatemala influirá en la consolidación de la paz en toda Centroamérica.¹

El presente artículo pretende destacar que el proceso mismo se ha revelado como un modelo para los mecanismos de los procesos de paz en el futuro. En efecto, la firma de la paz para Guatemala constituye la culminación de varios esfuerzos, desde aquéllos desarrollados por los propios guatemaltecos —gobierno, guerrilla, organismos empresariales, organizaciones no gubernamentales (ONG), partidos, entre otros—, hasta los que debieron su origen a la participación de otros actores cuya contribución fue determinante para la firma de la paz. En este ensayo se pondrán de relieve los esfuerzos que, a juicio del autor, se constituyeron en elementos imprescindibles del proceso de paz para Guatemala. Asimismo, a manera de conclusiones, se subrayarán algunas de las más importantes lecciones dejadas por el proceso de paz.

El marco general de los acuerdos de paz

En primer lugar, es necesario destacar que la firma de la paz para Guatemala se logró en el marco del proceso de paz para Centroamérica; de hecho, el proceso no puede entenderse plenamente, a pesar de sus características propias, sin tomar en cuenta los procesos de paz que le precedieron o que se desarrollaron en forma simultánea. En este sentido, los precedentes más importantes para el

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

¹ Al final de este ensayo, en el Anexo, se incluyen extractos de los acuerdos definitivos de paz.

logro de la paz fueron las labores del Grupo de Contadora y los acuerdos de Esquipulas II.

El Grupo de Contadora, surgido en enero de 1983, fue el primer esfuerzo de mediación extracentroamericano; creó las bases políticas, militares y diplomáticas para la búsqueda de una distensión progresiva en los países afectados por el conflicto. Para construir la paz, hubo que esperar, empero, a que los propios centroamericanos asumieran el papel protagónico. No debe pasarse por alto que la entrega del Premio Nobel de la Paz al entonces presidente de Costa Rica, Óscar Arias, en 1987, constituyó uno de los primeros indicios de la voluntad de concertación que se dio entre los propios actores involucrados en el conflicto, desarrollada y consolidada a través del proceso de Esquipulas II.

Los procesos de paz son la suma —y, a veces, la resta— de personalidades, cancillerías, organismos regionales e internacionales y muchos pasos que en la evaluación final adquieren, cada uno como parte del proceso, su justa dimensión: el observador, el mediador, los Grupos de Países Amigos y los países sedes de negociaciones, así como la confluencia de los sectores civiles y de la comunidad internacional en su conjunto tienen una parte decisiva en el camino hacia el logro de la paz.

En el caso del proceso de paz en Guatemala, México jugó un papel determinante. La participación mexicana se explica, en un primer momento, debido a los flujos de refugiados centroamericanos, guatemaltecos en particular, que llegaban al país.

El proceso de paz para Guatemala

México y los refugiados

Uno de los efectos de la desestabilización, de la guerra de guerrillas y de la ofensiva contrainsurgente en Guatemala fue la llegada de más de 46 000 refugiados guatemaltecos a territorio mexicano.² La cercanía con el área de

² Uno de los primeros análisis sobre la emigración centroamericana y sus efectos en México fue el de Sergio Aguayo, *El éxodo centroamericano; consecuencias de un conflicto*, México, SEP, 1985, 173 pp. Sobre la situación de los refugiados guatemaltecos, en particular, destacan los siguientes estudios: México, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *Los refugiados guatemaltecos en México. Reporte*, México, COMAR, 1987, así como Sergio Aguayo, Hanne Christensen, Laura O'Doherty y Stefano Varesse, *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. Condiciones sociales y culturales*, México, El Colegio de México-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1989, 87 pp. (N. del E.).

conflicto y el impacto directo de la crisis centroamericana en sus fronteras hizo que México tuviera una participación activa en la búsqueda de soluciones duraderas.

En retrospectiva, el flujo masivo de refugiados guatemaltecos se veía como un problema que podría resolverse en el mediano plazo. De ahí que se hayan impulsado soluciones basadas en la percepción de que habría una salida más o menos inmediata. Sin embargo, el compás de espera se alargó; lo que se había planteado como una solución temporal tuvo que darse como definitiva. Actualmente se da una etapa de integración en la cual la mitad de los refugiados originales opta por quedarse definitivamente en el país de asilo.

El retorno de los refugiados y el logro de la paz

Más allá del refugio y la protección que recibieron desde un primer momento los guatemaltecos que llegaron a México, es necesario subrayar un hecho poco conocido: uno de los precedentes que influyó de manera importante en el proceso de paz para Guatemala fueron las negociaciones políticas para el retorno de los refugiados de ese país.

El proceso de negociación encaminado a crear las condiciones mínimas para el regreso de los refugiados se inició en 1989; los refugiados, organizados principalmente en las Comisiones Permanentes de los Refugiados Guatemaltecos en México, tuvieron una posición de liderazgo para firmar un acuerdo singular para su regreso. Aunque complejo, el camino fue ciertamente menos largo que el del proceso de paz; sin embargo, le antecede en movilización de recursos, participación de organismos regionales e internacionales y creación de espacios de paz. Comenzó a encontrar rumbos decisivos a fines de 1991; como marco tuvo la firma de la Carta de Entendimiento entre Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, y el gobierno de Guatemala, en noviembre de ese año. Antes de que la firma tuviera lugar, la Alta Comisionada había visitado a los refugiados asentados en los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo.

Desde mi perspectiva, el punto de arranque en el proceso de esta negociación se dio en una reunión efectuada el 20 de noviembre de 1991, en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, con la participación de las Comisiones Permanentes, el gobierno de Guatemala a través de la Comisión Nacional de Atención a Repatriados y Desplazados (CEAR), la naciente instancia mediadora representada por obispos de la iglesia católica guatemalteca y los buenos oficios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).³

³ Erasmo Sáenz ha sido coordinador general de la COMAR (N. del E.).

El papel del GRICAR

A partir de la reunión de San Cristóbal de las Casas se estableció un temario de negociación y se definió el rol de la instancia mediadora; posteriormente surgiría, en febrero de 1992, el Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno (GRICAR). El GRICAR quedó conformado por representantes de los gobiernos de Canadá, Francia, México y Suecia, así como de un representante del organismo que conglutinaba a las agencias no gubernamentales de asistencia a los refugiados (el Grupo Internacional de Agencias Voluntarias, ICVA) y de uno del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para Guatemala.

En 1992, durante el proceso de negociación del retorno de los refugiados, se pensó en la conveniencia de invitar a algunos de los actores participantes a las negociaciones de paz que se estaban dando simultáneamente. Sin embargo, como pronto fue evidente, si el proceso de retorno de los refugiados se incluía en el temario de las negociaciones de paz, por válido y lógico que eso fuera, existía el peligro de “contaminar” algunos de los procesos de la negociación pacificadora. A fin de cuentas, la decisión de mantener los dos procesos separados, cada uno con su propio ritmo, permitió que las negociaciones mantuvieran sus propias características y siguieran los cauces originalmente trazados.

El acuerdo para el retorno de los refugiados guatemaltecos fue el primero en su género, al lograr una negociación en forma con garantes internacionales. Hasta entonces, ningún caso de refugiados había contado con una negociación específica para su regreso; salvo en el caso de los refugiados guatemaltecos, el tema de los refugiados se ha tratado siempre como un punto más dentro de una negociación de paz, pero no como un acuerdo específico. Por ejemplo, en los Acuerdos de Chapultepec, por los que se firmó la paz de El Salvador, se incluye el tema de la reinserción de los refugiados, si bien en forma escueta y esquemática.

Sin duda alguna, los acuerdos para el retorno de los refugiados guatemaltecos constituyeron un importante precedente para el logro del proceso de paz. Este precedente básico se debió tanto a las labores del GRICAR, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la Organización Internacional para las Migraciones, del Programa de Desarrollo para los Refugiados, Repatriados y Desplazados, de la Unión Europea (UE), de varios países donantes, de las ONG —entre ellas algunas mexicanas—, de los gobiernos involucrados y, también, de un impacto mediático destacado y un escenario internacional propicio.

A pesar de que los procesos para el retorno de los refugiados y el de la pacificación se mantuvieron separados, en las negociaciones de paz se incluyó el tema de las poblaciones desarraigadas y se adoptó un acuerdo específico para dichas poblaciones que busca, en particular, “asegurar su retorno y reasentamiento en condiciones de seguridad y dignidad”. De hecho, los términos de seguridad y dignidad constituyen los postulados básicos bajo los cuales se firmaron los acuerdos para el retorno de los refugiados guatemaltecos en México, en la ciudad de Guatemala, el 8 de octubre de 1992. Un día antes, en la reunión anual del Comité Ejecutivo del ACNUR, el coordinador general de la COMAR señaló que:

...la firma de todos los puntos relativos al retorno entre las Comisiones Permanentes de los refugiados guatemaltecos y el gobierno de Guatemala a través de la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR) [...] permitirá el retorno de mil familias más en 1992, y la consolidación de un proceso de retorno más significativo en los próximos dos años. Ha sido también un acuerdo ejemplar donde todos los actores de la solidaridad y protección a la población refugiada han estado presentes: las instancias de los derechos humanos, la iglesia católica de Guatemala, los organismos no gubernamentales a través del ICVA y el ACNUR, que tuvo una parte destacada, y en donde los propios refugiados tuvieron un papel significativo. El gobierno de México quiere dejar constancia en esa sesión que en todo momento dio todas las facilidades para que las partes pudieran encontrarse en el lugar de conveniencia así como el respeto absoluto para la consecución de esta trascendental firma en los términos que convengan a la población beneficiaria y al país de origen.⁴

La CIREFCA

Como corolario a la labor del Grupo de Contadora y a la de los países centroamericanos, a través de los acuerdos de Esquipulas, el Secretario General de la ONU convocó a la comunidad internacional a la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Dicha conferencia sentaría las bases jurídicas, humanitarias y de desarrollo para las poblaciones afectadas por el conflicto centroamericano: los refugiados, los repatriados y los desplazados. Mediante un documento jurídico elaborado por Sonia Picado, Héctor Gros Espiell y Leo Valladares, con el concurso del ACNUR, los países convocantes y un Plan de acción concertado, la CIREFCA puso en marcha iniciativas políticas, jurídicas y programáticas para arraigar a esas poblaciones. Además, hecho innovador, instituyó los grupos de apoyo a la CIREFCA, conformados por países donantes, países amigos del proceso y organismos inter-

⁴ Véase Erasmo Sáenz Carrete, “Política del gobierno de México frente a los refugiados”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 36-37, otoño-invierno de 1992, p. 65.

nacionales o regionales involucrados, como el ACNUR o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el contexto centroamericano, los grupos de apoyo que se crearon para los procesos de paz de El Salvador y Guatemala fueron los antecedentes inmediatos de los Grupos de Países Amigos. En la práctica internacional, para situaciones semejantes existían los países garantes, como en el caso de los acuerdos de paz entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). El rol es casi el mismo, pero el Grupo de Países Amigos desarrolla una diplomacia persuasiva y participativa, como veremos más adelante.

El proceso de la CIREFCA permitió que algunos de los efectos de la crisis centroamericana se revirtieran, aunque sólo parcialmente, pues las condiciones de pobreza y exclusión requerirían de cambios estructurales de gran alcance. Sin embargo, la CIREFCA desarrolló una diplomacia humanitaria y operativa al introducir nuevos esquemas de desarrollo y procedimientos de financiamiento basados en la supervisión y el monitoreo constante de los programas auspiciados.

En cuanto al caso guatemalteco, el proceso de la CIREFCA permitió iniciar las bases de reinserción de los retornados, comenzar las acciones en las zonas de conflicto, lograr la participación de nuevos actores (tanto de organismos internacionales como de ONG) así como llamar la atención de la comunidad internacional sobre la situación de los derechos humanos en ese país.

La ONU: de la observación a la mediación

Con la pacificación de Camboya, la independencia de Namibia y la paz en El Salvador, Javier Pérez de Cuéllar, en su calidad de Secretario General, logró dar un nuevo impulso a la ONU. Se auguraban buenos tiempos para la organización en materia de pacificación. Sin embargo, a comienzos de los años noventa, las misiones de paz de la ONU, su actuación en la crisis del Golfo Pérsico y el pragmatismo de la llamada injerencia humanitaria ocasionaron serios cuestionamientos a la labor de dicha organización.

A pesar de ello, el gobierno que iniciaba Jorge Serrano Elías en 1991, segundo gobierno civil de Guatemala después de los años negros de las dictaduras militares y de las prácticas de la *tierra arrasada*, invitó a la ONU para que participara en el naciente proceso de paz en calidad de observadora. Francesc Vendrell cumplió la encomienda hasta la llegada de Ramiro de León Carpio al gobierno guatemalteco.

Durante los dos primeros años de las negociaciones de paz, la mediación estuvo confiada a monseñor Rodolfo Quezada Toruño, de la iglesia católica

guatemalteca.⁵ El Acuerdo de Oslo, del 30 de marzo de 1990, fue determinante para que la paz encontrara un camino y los interlocutores válidos se sentaran a discutir. De hecho, la ciudad de Oslo había sido el escenario en el cual se adoptó el acuerdo inicial: el Acuerdo para la búsqueda de paz por medios políticos. En esa ocasión, monseñor Quezada Toruño fue nombrado como conciliador del proceso. De este modo se constituyó la primera fase, la de los cimientos de la paz, cuyo objetivo era sentar a la mesa de discusiones a los interlocutores decisivos para encontrar el camino a la pacificación. El hecho de que todos los actores principales del conflicto y de la conciliación hayan sido guatemaltecos permitió que se creara un clima de confianza y se asentaran las bases de las discusiones futuras: entre otras, el temario y su ritmo, y la composición de las delegaciones dialogantes. El papel de monseñor Quezada como conciliador fue clave. No sólo logró la participación de las partes principales que negociarían la paz sino que se definieran y acotaran los términos que deberían utilizarse en la negociación; sin duda, el lenguaje cobra una significación decisiva pues define las fases del todo.

A la reunión de Oslo siguieron otras reuniones celebradas ese mismo año en Ottawa, Quito y México. Finalmente, en la ciudad de Querétaro se suscribió el Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, también conocido como Acuerdo de Querétaro, el 25 de julio de 1991.⁶ Dicho acuerdo habría de permitir la solución de los grandes problemas que Guatemala había afrontado después de su regreso a la vida civil.

Las bases de dicho acuerdo darían dirección a las etapas posteriores. Éstas eran:

1. La preeminencia de la sociedad civil.
2. El desarrollo de la vida institucional democrática.
3. El funcionamiento efectivo de un estado de derecho.
4. La eliminación de la represión política, el fraude y la imposición electoral, las asonadas y las presiones militares y las acciones desestabilizadoras antidemocráticas.

⁵ Monseñor Quezada había instalado la Comisión Nacional de Reconciliación, clave para el inicio de las pláticas de paz, el 30 de septiembre de 1987.

⁶ De manera paralela, también en México, se daban acuerdos básicos para el logro de la paz en otro país centroamericano: El Salvador. Los salvadoreños se reunían en México para limar las últimas asperezas de su proceso de paz.

5. El respeto irrestricto de los derechos humanos.
6. La subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil.
7. El reconocimiento y el respeto a la identidad y los derechos de los pueblos indígenas.
8. El acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y a los recursos de la naturaleza, el cual debe basarse en principios de justicia social.
9. El efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno.⁷

El acuerdo marcó así las pautas y los ejes de toda la negociación. Por ello, la fase de conciliación fue necesaria y muy saludable.

El fallido autogolpe de Estado de Jorge Serrano Elías permitió que el ejército guatemalteco aplicara en toda su extensión el Acuerdo de Querétaro; de esta manera evitó una asonada y devolvió al poder civil sus derechos democráticos. De hecho, este incidente representó la primera prueba de fuego del proceso de paz, el cual, como consecuencia, logró fortalecerse e institucionalizarse, independientemente del gobierno en curso.

Los desafíos para consolidar al gobierno de Ramiro de León Carpio, fuerte desde el punto de vista institucional pero todavía débil con el poder *de facto*, la burguesía y el ejército, obligaron a redefinir la delegación gubernamental y a solicitar a la ONU un papel de mediadora del proceso. La ONU, a través del representante del Secretario General, Jean Arnault, cumplió hasta el final con dicho papel. Más tarde, Arnault sería nombrado por el nuevo Secretario General de la ONU, Koffi Annan, para dirigir la oficina de esa organización encargada de supervisar el periodo de desarme, la reducción del ejército y la consolidación de la paz.

La ONU puede ufanarse de haber fortalecido su actuación en el mundo mediante su contribución decisiva al proceso de paz de Guatemala, primero como observadora y luego como mediadora. No sólo aportó recursos necesarios para impulsar la pacificación; también mantuvo una operación de avanzada con la instauración de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), oficina encargada de velar por los derechos humanos en ese país y la parte

⁷ Véase el Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, o Acuerdo de Querétaro, Querétaro, 25 de julio de 1991, p. 3.

principal para vigilar toda la fase de desarme; sin duda alguna, fue asimismo la instancia de canalización de los recursos de la comunidad donante.

El Grupo de Países Amigos

En un mismo año (1991) y en un mismo escenario se cruzaron dos procesos de paz en territorio mexicano: mientras que el proceso para el logro de la paz en El Salvador llegaba a su fin, el proceso para Guatemala apenas iniciaba. El Grupo de Países Amigos, que probablemente se inspira de la CIREFCA, dio a la diplomacia nuevas oportunidades para involucrarse. A diferencia de las tesis de la llamada injerencia humanitaria, los Grupos de Países Amigos conservan un papel neutral pero, al mismo tiempo, activo.

México formó parte del Grupo de Países Amigos para los procesos de paz de El Salvador y de Guatemala. Ciertamente, tuvo un papel principal en el éxito de ambos procesos.⁸ En lo que toca al caso guatemalteco, la mayor parte de las reuniones del proceso de paz se realizó en tierras mexicanas; valga anotar que, además del trabajo político y diplomático, ello representó, para el país anfitrión, un trabajo de logística en seguridad, selección de lugares y un apoyo constante en hotelería, comida y desplazamientos. Bien puede decirse que México fue el aliado principal de la paz en Guatemala.

Otro país que tuvo un papel decisivo en el proceso pacificador fue Noruega, también integrante del Grupo de Países Amigos. Por principio, baste destacar que la firma, en Oslo, del acuerdo de marzo de 1990, inauguró formalmente el camino de la paz en Guatemala. El 17 de junio de 1994, igualmente en Oslo, fue firmado el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y,⁹ cinco días después, la capital noruega fue testigo de la rúbrica del Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca.¹⁰ El 4 de diciembre de 1996, en la parte final del

⁸ De hecho, la historia de la diplomacia persuasiva de México como anfitrión del proceso de paz guatemalteco todavía tiene que ser escrita. Detrás de muchos de los acuerdos alcanzados y de los encuentros que fueron posibles entre las partes hubo un gran trabajo de la Cancillería mexicana y de la Secretaría de Gobernación que deberá ser mejor conocido y analizado con detalle.

⁹ Dicho acuerdo incluyó y reflejó la terminología de la CIREFCA; ejemplo de ello es el concepto de "población desarraigada", concepto operativo según el cual los refugiados y los desplazados, que habían sido objeto del Plan de acción concertado de la CIREFCA, resultan uno de los beneficiarios.

¹⁰ A diferencia de la Comisión de la Verdad que fue creada para el caso de El Salvador, esta comisión no pretende fincar responsabilidades penales, aunque sí esclarecer lo relativo a las violaciones de los derechos humanos.

proceso de paz, se firmó en Oslo el Acuerdo de cese al fuego. Noruega se convirtió así en el país anfitrión de los acuerdos operativos de la paz.

Suecia, país con tradición pacifista y que había tenido un papel muy destacado en el GRICAR, acogió en su etapa final a los negociadores; el 7 de diciembre de 1996 se firmó, en Estocolmo, el Acuerdo de reformas constitucionales y electorales.

No debe olvidarse la participación de España en el proceso de paz para Guatemala. Los primeros contactos informales entre la guerrilla y el gobierno guatemalteco tuvieron lugar en Madrid, a través del embajador de Guatemala en España, en octubre de 1987. Posteriormente, en junio de 1990, se realizaría el encuentro entre la guerrilla y la parte gubernamental en El Escorial; al término del mismo se emitió un documento conocido como el Acuerdo de San Lorenzo. El 12 de diciembre de 1996, en Madrid, se firmó el Acuerdo de reinserción de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la vida civil, pocos días antes de la firma de los acuerdos globales de paz.

Otros países, entre ellos Canadá, apoyaron de manera discreta, pero firme, los esfuerzos de paz para Guatemala. Por ejemplo, en septiembre de 1990, en el marco de las reuniones que se iniciaron en Oslo, Canadá propició un encuentro entre el sector empresarial guatemalteco y la URNG en la ciudad de Ottawa. Países como Colombia y Venezuela, partes activas del Grupo de Contadora, influyeron diplomáticamente para reavivar y continuar las negociaciones de paz. Estados Unidos tuvo también un papel en ese proceso.

El Grupo de Países Amigos logró traducir, en hechos, el significado de su nombre: el apoyo con recursos logísticos y financieros, al igual que la facilitación de los encuentros entre las partes o aquellas que pudieran influir en el proceso. Además, desde la firma de los acuerdos de paz, el 29 de diciembre de 1996, el Grupo de Países Amigos adquirió un compromiso con Guatemala para apoyarla en su etapa de reconstrucción.

Como aquí hemos tratado de mostrar, el proceso de paz para Guatemala tuvo a su favor, desde su inicio, a fuerzas nacionales e internacionales que habrían de ser determinantes. La comprensión de un proceso tan complejo requiere del conocimiento y la evaluación de las partes que lo componen. Sin sus antecedentes, la firma definitiva de la paz no se entiende. En el apartado siguiente se analizan algunos de los más importantes acuerdos de dicho proceso de paz.

Los acuerdos del proceso de paz

México tuvo un lugar privilegiado en la construcción del andamiaje de la paz para Guatemala: como vecino de ese país, como parte del Grupo de Contadora y

del Grupo de Países Amigos y como país de refugio para las víctimas del conflicto armado guatemalteco. Además, fue sede de importantes encuentros entre las partes que habrían de alcanzar, en este país, acuerdos básicos en el proceso de paz. A continuación se describen cinco de estos acuerdos, suscritos en México.

El Acuerdo de Querétaro

El Acuerdo de Querétaro, analizado en el apartado anterior, es el pilar de toda la negociación: Guatemala surgía de una dictadura militar y, a pesar de que contaba ya con dos regímenes civiles, el fuerte de la balanza seguía siendo el ejército. Si se conseguía redefinir el papel de las fuerzas armadas en una Guatemala democrática, los pasos siguientes podrían ser más fáciles.

En 1991, el logro de la “preeminencia de la sociedad civil” y, por consiguiente, “la subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil”, puntos básicos del Acuerdo de Querétaro, no resultaban algo sencillo de acordar. En primer lugar, ello se debía al papel de las fuerzas armadas en Guatemala: más de 43 000 soldados para una población de alrededor de 10 000 000 de habitantes; un gasto militar *per capita* de 15 dólares; 1.7% del producto interno bruto (PIB) consagrado a la defensa;¹¹ la existencia de las llamadas patrullas de autodefensa civil, las cuales tenían un componente paramilitar y servían a los propósitos de contrainsurgencia. Es explicable entonces que el hecho de haber logrado un acuerdo sobre la democratización del país por medios políticos, en Querétaro, determinara el curso de las negociaciones posteriores.

El acuerdo marco para la reanudación del proceso de paz, del 10 de enero de 1994, destrabó las negociaciones, después de un *impasse* provocado por las secuelas del fallido autogolpe y la falta de acuerdo sobre el retiro del conciliador, así como la reticencias para que la ONU se convirtiera en instancia mediadora. El proceso retomaría nuevos bríos dos meses después.

El Acuerdo global sobre derechos humanos

La suscripción del Acuerdo global sobre derechos humanos y la calendarización para la firma de la paz se lograron en México, el 29 de marzo de 1994. Con dicho acuerdo se sentaron las bases para la presencia de avanzada de la ONU mediante la creación de la MINUGUA, que dirigió el entonces representante del

¹¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1993*, Madrid, CIDEAL, 1993, p. 195.

ACNUR en México, Leonardo Franco. Dicha misión fue determinante para crear un clima más favorable de derechos humanos en el ambiente previo a la firma de paz.

El Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

Este acuerdo fue firmado el 31 de marzo de 1995, en la ciudad de México. Habría de constituirse en uno de los pasos decisivos para la reconciliación nacional guatemalteca y, por ende, en firme soporte de los acuerdos globales de paz.¹²

Guatemala es un país plural, conformado por varias culturas: maya, garífuna, xinca y ladina. No obstante que el componente indígena es mayoritario, el país no había dado pasos serios para devolver a los pueblos indígenas sus derechos y personalidad. Con base en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, el Estado guatemalteco se comprometió a realizar reformas constitucionales, así como a suscribir y respetar convenios y convenciones internacionales sobre la materia. Parte de sus compromisos fueron la educación bilingüe; la preservación y la difusión de las lenguas de la cultura maya, garífuna y xinca; la realización de medidas para la devolución o la compensación de tierras pertenecientes a los indígenas y la valoración de las prácticas comunales. Como señala el propio documento, “el gobierno se compromete a instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras”.¹³

Medidas semejantes habían sido puestas en marcha para los refugiados guatemaltecos que regresaban definitivamente a su país de conformidad con los acuerdos sobre el retorno, de octubre de 1992. Al respecto, el artículo sexto de dichos acuerdos estipulaba el “acceso a la tierra”, para lo cual se instituirían varios procesos de recuperación y desocupación, además de que se haría un “reconocimiento y otorgamiento de títulos de propiedad”.¹⁴ Sin embargo, dentro del proceso de retorno y reinserción de los refugiados, las cuestiones relacionadas con la tierra habían enfrentado no pocos problemas: por un lado, los ocupantes de las tierras frecuentemente vivían también en condiciones de pobreza y, por el otro, los recursos del Estado para dotar de tierras a los refugiados (más de 90% indígenas) eran muy limitados.

¹² Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, México, 31 de marzo de 1995, 26 pp.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Acuerdos de la negociación para el retorno colectivo y organizado, México, Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México, 1993, p. 16 y ss.

Sin duda, la plena instrumentación del acuerdo requiere del concurso nacional. En particular, dadas las necesidades del agro indígena, se precisan recursos financieros cuantiosos.

El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

El problema agrario fue una de las causas del conflicto armado en Guatemala. Por ello resulta necesario enfrentarlo de manera decidida.

El Acuerdo de Querétaro identificó a la justicia social como uno de los soportes más firmes de los acuerdos de paz. Por esa razón, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, firmado en la ciudad de México, el 6 de mayo de 1996,¹⁵ planteó aspectos esenciales del desarrollo social: participación de la mujer, educación y capacitación, salud, trabajo, vivienda, al igual que la cuestión agraria. Además, hecho básico, el acuerdo contempla la instauración de una política tributaria basada en “un sistema justo, equitativo, universal y obligatorio”.

En lo que toca a la cuestión agraria, el tratado señala que:

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el mundo rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.

Dado que la tenencia de la tierra ha sido un problema estructural en el escenario guatemalteco y una de las causas del conflicto armado, los negociadores llegaron al consenso sobre el hecho de que:

Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central. Desde la conquista y hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y de la explotación del recurso de la tierra. Han llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto.¹⁶

Sin ir propiamente a una propuesta de reforma agraria, las soluciones acordadas mantienen el principio del “acceso a la propiedad de la tierra” a través del Fondo de Tierras que se establece de las tierras nacionales, las tierras adquiridas por donativos de gobiernos y ONG internacionales, las tierras ociosas, las tierras

¹⁵ Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, México, 6 de mayo de 1996, 39 pp.

¹⁶ *Ibid.*, p. 21.

adquiridas con préstamos de organismos financieros internacionales, así como cualquier tipo de donación.

Los negociadores fueron sensibles al problema del medio ambiente, por lo cual acordaron establecer una concesión de 100 000 hectáreas

...dentro de áreas de uso múltiple para fines de manejo forestal, sostenible, administración de áreas protegidas, ecoturismo, protección de fuentes de agua y otras actividades compatibles con el uso potencial sostenible de los recursos naturales de dichas áreas. [Asimismo,] en consideración del beneficio que constituye para la comunidad internacional el manejo sostenible y las conservación del patrimonio forestal y biogénético del país, el gobierno promoverá activamente la cooperación internacional con este empeño.¹⁷

El acuerdo tiene un capítulo consagrado a la “protección ambiental”, en el cual se recogen las distintas percepciones que, sobre este concepto, tienen los guatemaltecos y la comunidad internacional. De hecho, una de las secuelas del conflicto armado interno fue el aumento considerable de la tasa de deforestación que, en el quinquenio 1981-1985, se calculó en 2% anual; para 1985, la deforestación calculada alcanzaba 898.7 km².¹⁸ Además, sólo se contaba con 883.2 km² de áreas protegidas (0.8% del territorio).

*El Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil
y función del ejército en una sociedad democrática*

Este acuerdo, firmado en la ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996, desarrolló varios de los puntos establecidos en el Acuerdo de Querétaro, en particular, los relativos a la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil en el marco de una sociedad democrática.¹⁹ El acuerdo sustenta una serie de principios y consensos acerca del devenir de la sociedad civil y política de Guatemala en un sistema de pesos y contrapesos, al fortalecer y delimitar aún más los clásicos tres poderes de la revolución francesa y la revolución americana en los cuales se inspiraron las repúblicas latinoamericanas. Para ello, contempla la profesionalización de la policía y la redefinición del ejército como “institución [...] esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante”.²⁰

En conjunto, estos cinco acuerdos sustantivos, adoptados todos en México, son parte del cimiento y también del andamiaje de la construcción del

¹⁷ *Ibid.*, p. 25.

¹⁸ PNUD, *op. cit.*, p. 201.

¹⁹ Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, México, 19 de septiembre de 1996, 24 pp.

²⁰ *Ibid.*, p. 14.

nuevo Estado guatemalteco. Valga el destacar que, de todos los acuerdos suscritos, la mitad tuvo lugar en México y que muchos de los encuentros —y desencuentros—, las reuniones preparatorias y las consultas previas se realizaron, también, en territorio mexicano.

El Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado

Firmado en Oslo, el 17 de junio de 1994, como ya se señaló, este acuerdo continuó los acuerdos suscritos con los refugiados en México. De hecho, concierne a las poblaciones objetivo de la CIREFCA. Sin embargo, es posterior al acuerdo conseguido por las Comisiones Permanentes de los refugiados guatemaltecos en México y amplía el universo de atención. El acuerdo hace referencia al del 18 de octubre de 1992; en buena medida, su planteamiento y sus acciones tienen muchos de los puntos que fueron convenidos con los refugiados. El Acuerdo de Oslo contempla como nueva categoría a las llamadas comunidades de población en resistencia.

A diferencia de los acuerdos suscritos con los refugiados, este componente del proceso de paz hace énfasis en aspectos de carácter ecológico en las políticas de reasentamiento de las poblaciones desarraigadas:

Las áreas de reasentamiento son predominantemente rurales. La tierra, recurso finito, constituye una de las alternativas para la integración económica y productiva, se requieren proyectos de desarrollo agrícola sustentable que ofrezcan a la población los medios para romper el círculo vicioso entre pobreza y degradación de los recursos naturales y, en particular, permitan la protección y el aprovechamiento productivo y ecológicamente viable de las áreas frágiles.²¹

En definitiva, el Acuerdo de Oslo continúa los acuerdos suscritos con los refugiados en México; además, los ubica en una dinámica de paz global y añade preocupaciones sobre criterios de reasentamiento desde la perspectiva del medio ambiente. Sin embargo, hay que reconocer que, en los momentos álgidos del conflicto en Chiapas, por lo menos uno de los retornos que se organizaron desde México, cuyo destino era la finca Chaculá, tuvo componentes ecológicos; de hecho, los preparativos para el retorno contemplaron la capacitación —en territorio mexicano— acerca del manejo de recursos forestales. La experiencia en proyectos ecológicos en el estado de Chiapas, particularmente la rehabilitación

²¹ Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, Oslo, 17 de junio de 1994, p. 8.

y la reforestación del Parque Nacional de las Lagunas de Montebello, tuvo mucho que ver con este proyecto.²²

El Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión de la Verdad

El Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, o Comisión de la Verdad, fue firmado en Oslo, el 23 de junio de 1994.

La experiencia de la Comisión de la Verdad de El Salvador, que había perdido su eficacia al acordarse una ley de amnistía que dejaba sin alcance alguno los aspectos más sobresalientes logrados por esa comisión, hizo pensar a los negociadores del proceso de paz de Guatemala que la labor de una comisión similar tenía que ver más bien con una constancia histórica sobre los momentos más sórdidos que vivió el país durante los 30 años de conflicto armado interno. Así, la finalidad de la Comisión de la Verdad para Guatemala, preventiva y prospectiva, era la de:

Formular recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional en Guatemala. La Comisión recomendará, en particular, medidas para preservar la memoria de las víctimas, para fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso democrático.²³

Visto desde la perspectiva de los organismos de derechos humanos, el acuerdo sobre la Comisión de la Verdad perpetuaba el círculo vicioso de la impunidad pues dicha comisión no emitiría conclusiones individuales como tampoco su labor conllevaría efectos penales. No obstante, como es claro, el logro de un acuerdo de paz conlleva la construcción y la concreción de los consensos posibles. De ahí que los acuerdos con los refugiados guatemaltecos en México tampoco tocaran el tema de la impunidad. Sin duda alguna, el documento tuvo en cuenta el precedente salvadoreño y las partes negociadoras no quisieron enfrentarse a un *impasse*; el acuerdo se logró en el mundo de los posibles.

Otros acuerdos

Otros acuerdos que resultaron decisivos para la paz, cuya firma precedió por algunos días a la de los acuerdos definitivos de paz fueron: el Acuerdo sobre el

²² Véase E. Sáenz Carrete, *Un servidor público nacional e internacional con las refugiadas y los refugiados*, México, Potrerillos, 1994, p. 100 y ss.

²³ Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, Oslo, 23 de junio de 1994, p. 2.

cese definitivo al fuego, adoptado en Oslo, el 4 de diciembre de 1996; el Acuerdo de reformas constitucionales y electorales, firmado en Estocolmo, el 7 de diciembre de 1996; y el Acuerdo de reinserción de la URNG a la vida civil, adoptado en Madrid, el 12 de diciembre de 1996. Los acuerdos para una paz firme y duradera en Guatemala, como señalamos anteriormente, se firmaron el 29 de diciembre de 1996.

Las lecciones del proceso de paz

El proceso de paz de Guatemala se ha logrado en condiciones muy ventajosas para el país, las partes involucradas y las víctimas del conflicto. Lo primero que hay que reconocer es el hecho de que ha llegado a feliz término.

Como se trató de mostrar en los dos apartados anteriores, el proceso involucró a muchos otros actores, además del gobierno y la URNG, los cuales hicieron posible la negociación y adopción de importantes acuerdos. En Guatemala, el proceso de paz no fue solamente resultado de los negociadores; en sí, cada documento adoptado es el resultado de ecos que vienen desde muchos puntos de vista y sectores: ONG, sectores civiles, poblaciones afectadas, grupos empresariales, religiosos o académicos, fundaciones, personalidades como Rigoberta Menchú, comisiones *ad hoc*, sindicatos y partidos políticos, entre otros, forman parte de una diplomacia que influyó como grupo de cabildeo en torno de los negociadores.

Sin duda, una diplomacia paralela acompañó, presionó, sugirió, propuso acciones y análisis hacia una nueva Guatemala. Los documentos del proceso de paz semejan casi la elaboración de una nueva constitución o un nuevo pacto nacional. Sin embargo, no hay que olvidar que el sustento principal del proceso fue el orden jurídico que existe en Guatemala, el cual se ha insertado en una dinámica regional e internacional en acatamiento a convenios, pactos y convenciones. En el proceso de paz hubo componentes muy ricos del derecho internacional *tout court*, del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho humanitario, del derecho interamericano, de los acuerdos centroamericanos, de las tesis de la ciencia política, la antropología y la economía, entre otros. Este esfuerzo refleja en buena medida la diplomacia paralela o el cabildeo en favor de la paz.

Además de destacar la importancia de esa diplomacia paralela, me parece útil subrayar algunas otras lecciones dejadas por el proceso de paz guatemalteco:

1. El proceso fue resultado de seis años intensos de negociaciones con tres gobiernos civiles y ante contingencias externas, como el fallido autogolpe de Estado, que pudieron superarse. Los acuerdos de paz se basan en principios sólidos, como el respeto a los derechos humanos, por lo que los consensos de los acuerdos servirán para consolidar la democracia guatemalteca.
 2. Todos los actores que se involucraron en el proceso han asumido compromisos que deberán honrar: el gobierno, la URNG, los organismos internacionales, los organismos regionales, las ONG, la MINUGUA, los retornados, los partidos políticos, el sistema político, entre otros.
 3. En muchos aspectos, el proceso de paz es ejemplar: la dimensión de los alcances de los acuerdos definitivos de paz, la institucionalidad del proceso, la calidad de los consensos, el respaldo permanente del Grupo de Países Amigos, así como el de otros países, así lo muestran.
 4. El formato de negociación fue dinámico y supo adaptarse a las circunstancias cambiantes en el escenario interno guatemalteco; la influencia de nuevos actores fue una de ellas.
 5. La actuación de la ONU, primero como observadora y después como mediadora, deja un buen balance.
 6. Los acuerdos de paz no resultaron únicamente de las propuestas de los negociadores; en buena medida, reflejan las aspiraciones, los análisis y las propuestas de amplios sectores guatemaltecos para reconstruir un nuevo país.
 7. La paz es algo tan importante que concierne a todas las naciones, en forma principal a los vecinos: los efectos de los acuerdos definitivos de paz permitirán, en el caso mexicano, mejores relaciones bilaterales, una frontera sur más integrada y un cambio perceptible en la visión que tienen los guatemaltecos de México. Sin duda, los retornados que fueron en un tiempo huéspedes en territorio mexicano ayudarán a construir una imagen en favor de México.
 8. México tuvo un papel destacado en todo el proceso de la paz: fue país de refugio para las víctimas del conflicto y escenario de importantes encuentros; en territorio mexicano se firmó la mitad de los acuerdos de
-

paz. A la luz del conflicto en Chiapas, México puede también aprender mucho de este proceso.

9. La aplicación de los acuerdos ha dado ya sus primeros resultados. Para que estos frutos se consoliden, Guatemala requiere, más que nunca, del respaldo de la comunidad internacional y, en particular, de uno de sus vecinos que la ha apoyado de manera incondicional: México.

Anexo

Extractos de los acuerdos definitivos de paz*

1. Los acuerdos de paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de estos objetivos comunes.
2. El gobierno de la República reafirma su adhesión a los principios y las normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar.
3. La población desarraigada por el enfrentamiento tiene derecho a residir y vivir libremente en territorio guatemalteco. El gobierno se compromete a asegurar su retorno y reasentamiento en condiciones de dignidad y seguridad.
4. Es un derecho del pueblo de Guatemala conocer plenamente la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos y los hechos ocurridos en el marco del enfrentamiento armado interno.
5. El reconocimiento de la identidad y derecho de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.
6. La paz firme y duradera debe cimentarse en un desarrollo que requiere de la justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacionales, y del crecimiento económico sostenido como condición para atender las demandas sociales de la población.
7. Es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico la participación efectiva de los ciudadanos y las ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social.

*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 29 de diciembre de 1996.

8. La política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica como el desempleo y el empobrecimiento, y a optimizar lo beneficios del crecimiento para todos los guatemaltecos. La elevación del nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes constituyen las premisas para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala.
 9. El Estado y los sectores de la sociedad deben aunar esfuerzos para la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural.
 10. El fortalecimiento del poder civil es una condición indispensable para la existencia de un régimen democrático. El ejército debe adecuar sus funciones a una nueva época de paz y democracia.
 11. La incorporación de la URNG a la legalidad en condiciones de seguridad y dignidad constituye un factor de interés nacional que responde al objetivo de la conciliación y del perfeccionamiento de un sistema democrático sin exclusiones.
 12. La reformas constitucionales contenidas en los acuerdos de paz constituyen la base sustantiva y fundamental para la conciliación de una sociedad guatemalteca.
 13. Las elecciones son esenciales para la transición que Guatemala vive hacia una democracia funcional y participativa.
 14. La implementación de la agenda nacional derivada de los acuerdos constituye un proyecto complejo y de largo plazo que demanda la voluntad de cumplir con el compromiso adquirido y el involucramiento de los organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas nacionales.
-