

La perplejidad del quetzal Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala*

Manuel Montobbio**

Palabras clave:

comunidad internacional,
cooperación internacional, derechos
indígenas, democracia, Estado,
Guatemala, institucionalidad, paz.

Resumen

Este artículo no pretende ofrecer un análisis completo del qué, cómo y porqué del proceso que llevó, hace diez años, a la firma de los acuerdos de paz de Guatemala, y posteriormente a su ejecución. Pretende constituirse en un instrumento para la reflexión sobre el proceso guatemalteco, de creación de pensamiento para la acción; volver la vista atrás para contribuir a crear hojas de ruta hacia delante; plantear preguntas, hipótesis, análisis, sugerencias que contribuyan a la alquimia de transformar la memoria en esperanza. Para ello, este ensayo realiza un recorrido intelectual en cuatro etapas: unas consideraciones previas sobre la problemática de la construcción del Estado, la paz, la democracia y el desarrollo en Guatemala; una visión global de la negociación; una visión global de la ejecución, especialmente desde la perspectiva de la comunidad internacional; y, finalmente, la formulación de algunas tesis, preguntas y lecciones aprendidas que pueden resultar útiles para la definición de una hoja de ruta.

* Este ensayo fue presentado como ponencia introductoria de las jornadas “10 años de los acuerdos de paz de Guatemala, 10 años de procesos de paz en el mundo”, celebradas en Barcelona, del 6 al 8 de noviembre de 2006, y organizadas por el Programa para el Instituto Internacional para la Paz de la Generalitat de Catalunya, la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament y la Universidad Autónoma de Barcelona. Este texto formará parte del libro que se editará a partir de dichas jornadas. El autor suscribe el contenido de este ensayo a título personal.

** Diplomático y doctor en Ciencias Políticas. Actualmente, Embajador de España en Albania. Su trayectoria profesional ha estado vinculada al proceso guatemalteco y a los procesos centroamericanos, y es autor de diversas publicaciones sobre los mismos. Correo electrónico: manuel.montobbio@maec.es.

El presente ensayo no pretende ofrecer un análisis completo del qué, cómo y porqué del proceso que llevó, hace diez años, a la firma de los acuerdos de paz de Guatemala, y posteriormente a su ejecución. Pretende constituirse en un instrumento para la reflexión sobre el proceso guatemalteco, de creación de pensamiento para la acción; volver la vista atrás para contribuir a crear hojas de ruta hacia delante; plantear preguntas, hipótesis, análisis, sugerencias que contribuyan a la alquimia de transformar la memoria en esperanza. Pues si, como decía María Zambrano, ni el pasado ni el futuro existen, sino el presente del pasado (o la memoria) y el presente del futuro (o la esperanza), la memoria puede transformarse en esperanza, y necesidad para ello sus alquimias, sus parteras.

No pretende, tampoco, afirmar, sino sugerir. Responde a una vocación mayéutica de contribuir mayéuticamente a unas jornadas mayéuticas, con ocasión del décimo aniversario de la firma de los acuerdos y la reunión de muchos de quienes estuvieron en su negociación y ejecución. Se busca, pues, hacer un alto en el camino y extraer lecciones sobre el proceso, sus luces y sus sombras, que puedan resultar útiles para la construcción de la Guatemala del futuro. Se trata, desde luego, de una reflexión y visión personal desde uno de los muchos posibles vértices de una realidad poliédrica, con la vocación no tanto de convencer a quienes la contemplan desde otros vértices, sino de despertar la pasión o interés en otros de iluminar el proceso guatemalteco y ofrecer y compartir su visión.

Para ello, este ensayo pretende realizar un recorrido intelectual en cuatro etapas: unas consideraciones previas sobre la problemática de la construcción del Estado, la paz, la democracia y el desarrollo en Guatemala; una visión global de la negociación; una visión global de la ejecución, especialmente desde la perspectiva de la comunidad internacional; y, finalmente, la formulación de algunas tesis, preguntas y lecciones aprendidas que pueden resultar útiles para la definición de una hoja de ruta.

1. La problemática de la construcción del Estado, la paz, la democracia y el desarrollo en Guatemala

Toda aproximación a Guatemala y a su proceso debería quizá hacerse desde la pregunta sobre cuáles son los problemas y los retos que afronta Guatemala globalmente, como tantas otras naciones, en su proceso histórico. Podríamos destacar entre ellos, en primer lugar, la problemática y el reto de su construcción nacional, determinada en buena medida por su componente indígena; la problemática y el reto de la construcción de un nosotros (“nos” = “otros”) de cultura compartida y de respeto y aprecio de la diversidad cultural. En segundo lugar, los retos de la viabilidad socioeconómica de ese edificio de cinco pisos con condiciones de vida, desarrollo y esperanza radicalmente desiguales —metáfora con la que Edelberto Torres-Rivas nos describe la sociedad guatemalteca—. Lo que nos lleva a la problemática y reto de su modelo de crecimiento, distribución de la renta y estructura social, cuya evolución futura está fuertemente condicionada por las posibles reformas en los ámbitos agrario y fiscal. Y en tercer lugar, los de la participación política, el ejercicio efectivo de la ciudadanía y la estructuración del sistema político; los de la capacidad de articulación de las demandas de los ciudadanos y de respuesta efectiva a las mismas. Lo que nos lleva a la problemática y retos de las políticas públicas, a la necesidad de un Estado no anémico, a la configuración de la cultura política.

Preguntas todas frente a las que caben diferentes ideas fuerza, palabras talismán, respuestas conceptuales o posibles caracterizaciones de la problemática y retos de Guatemala:

- *Democracia*. Si bien en Guatemala la transición a la democracia puede darse definitivamente por concluida, esta transición ha sido —siguiendo la conceptualización del *Informe sobre el estado de la democracia en América Latina* del PNUD— hacia la democracia electoral, a partir de la cual es necesario avanzar en

la construcción de la democracia social y ciudadana.

- *Desarrollo humano*, que implica, a su vez, democracia y Estado, y respeto y promoción de la diversidad cultural como componente esencial de éste.
- *Precariedad del Estado*¹. Problemática de su anemia o robustez; de los medios de los que dispone para desarrollar políticas públicas y responder efectivamente a las demandas de los ciudadanos; de su legitimidad, eficacia y movilización —factores definidos por Leonardo Morlino como determinantes de la estabilidad y el cambio político—.
- *Paz*. En ésta pueden confluír todas las caracterizaciones o ideas fuerza anteriores si adoptamos el concepto de “paz positiva”, que Galtung define como la ausencia de violencia directa, estructural y cultural determinada por cosmovisiones que alientan el conflicto (en definitiva, ausencia o deficiencia de democracia y desarrollo).

Paz —pues en definitiva abordamos el proceso guatemalteco como proceso de paz— sobre la que procede señalar algunas hipótesis o ideas subyacentes, relevantes a la hora de abordar el caso guatemalteco. Ideas como que la paz no es estática, sino dinámica: se construye continuamente, y continuamente se puede destruir. O como que no hay paz absoluta ni conflicto absoluto, sino diferentes grados de paz y de conflicto. La paz no es un estadio, sino por definición un objetivo. O como que la paz es un proceso, lo que plantea como objetivo de nuestro análisis no tanto, o no sólo, el proceso de paz, sino la

paz como proceso. O como que el conflicto es consustancial e inherente a la naturaleza humana, y el reto de la construcción de la paz es transformarlo por la vía no violenta. Ideas a la luz de las cuales la construcción de la paz en Guatemala no consiste, únicamente, en la supresión de la violencia directa de manera estructurada, con pretensión de legitimidad y construcción de un sistema político alternativo, de modo que todos los actores relevantes acepten las reglas del juego político y, en expresión de Linz, la democracia sea “el único casino de la ciudad”. La construcción de la paz en Guatemala implica, también, la supresión, superación o transformación de la violencia estructural y de la violencia cultural.

**La paz no es estática, sino
dinámica: se construye
continuamente, y continuamente
se puede destruir. No hay paz
absoluta ni conflicto absoluto,
sino diferentes grados de paz y de
conflicto. La paz no es un estadio,
sino por definición un objetivo.**

A la hora de afrontar la pregunta sobre los logros y fracasos de los acuerdos de paz de Guatemala, se plantea, a mi juicio, una hipótesis inspiradora a modo de consideración previa: los acuerdos de paz tienen siempre, por definición, un componente

utópico, simbólico, que tiene valor en sí mismo con independencia de su traslado del papel a la realidad. Valor, en el caso de Guatemala, único en su proceso de construcción histórica, pues los acuerdos son el verdadero texto constituyente de la nación. Difícilmente otro texto ha concitado tanta participación, representación y esfuerzo en su alumbramiento como referente fundacional de la Guatemala del futuro. Constitución subyacente que afirma su valor tanto en el qué, como en el cómo. En el cómo en la medida que la asociación de la Asamblea de los Sectores Civiles (ASC), el Grupo de Amigos y otros colectivos posibilita la confluencia de la más amplia representación de voces relevantes de la sociedad nacional e internacional

1. Para una visión sobre la problemática de la construcción del Estado en Centroamérica y en Guatemala, ver Montobbio, M., *Construyendo Estados viables. Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica*, Madrid, Centro Internacional de Toledo para la Paz, documento de trabajo nº 4, marzo de 2006.

en el proceso negociador. Además, su carácter de acuerdos de principios y mecanismos abre cauces de participación a los actores relevantes en las comisiones que se instituyen. Por otra parte, los acuerdos son valiosos por su qué: por su contenido, por el diagnóstico de las grandes cuestiones de la agenda nacional para la paz positiva, rostro/ensueño de la Guatemala deseable y deseada, Ítaca hacia la que navegar. Así, más allá o más acá de su traslado del papel a la realidad, los acuerdos constituyen, ya en sí mismos, un cambio fundacional para Guatemala.

2. La construcción de la paz en Guatemala y la negociación de los acuerdos de paz

La foto de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), tomada el 29 de diciembre de 2006, constituyó el símbolo de la culminación de un largo camino recorrido y del inicio de otro, planteando a quien desee comprender su significado último el doble interrogante respecto a los caminos de los que constituyó fin y principio.

2.1. En el origen del proceso negociador

En el origen de la negociación, el conflicto que la hace necesaria; en el del conflicto, una realidad estructural y unas circunstancias o acontecimientos históricos. La realidad de un país de 108,889 km² y más de 10 millones de habitantes, de los cuales más del 60% son indígenas (principalmente de origen maya), más del 40% analfabetos y un 59% población rural. Donde se hablan, además del español, 20 lenguas mayenses y se registran notables desigualdades en la distribución de la renta, tanto geográficamente como entre la población. Un país situado en una zona considerada por Estados Unidos como vital para su seguridad nacional, condicionada históricamente en su evolución interna por su inserción internacional. Un país que se ha planteado históricamente —y que se plantea partiendo de la realidad— la construcción de su viabilidad en lo

económico, lo social y lo político. Reto también de la participación de la mayoría de la población en la construcción de ese modelo viable, al que en sus circunstancias históricas pretendieron responder las políticas de los presidentes Arévalo (1945-1950) y Arbenz (1950-54), tanto en el fondo (al impulsar reformas estructurales) como en la forma (al promover la participación política de la ciudadanía).

El golpe militar del coronel Castillo Armas con el apoyo de Estados Unidos, siguiendo los vientos de la Guerra Fría, truncó brusca y abruptamente la “primavera guatemalteca” y heló sus flores, inaugurando una larga etapa de congelación tanto en el fondo (mantenimiento sin alternativas del statu quo) como en la forma (cierre de los espacios para la participación política). Congelación justificada por un discurso de seguridad nacional —del Estado guatemalteco y de los Estados Unidos de la Guerra Fría— y traducida en una dinámica de recurso a la violencia para defender el mantenimiento del modelo económico, social y político, o su evolución alternativa. Golpe de 1954 que es, en definitiva, clave explicativa insustituible tanto del conflicto como —42 años, más de 150 mil muertos, un millón de desplazados y 100 mil refugiados después— de su solución negociada, en relación al que el Acuerdo de Paz Firme y Duradera (diagnóstico y proyecto completo de las reformas a realizar para la construcción de una Guatemala viable en lo económico, lo social y lo político, y fuente de la participación de todos los actores relevantes de la sociedad guatemalteca) adquiere su verdadera trascendencia histórica.

Es precisamente en el cierre de espacios de participación política —como han reconocido explícitamente las partes en el Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, firmado en Madrid el 12 de diciembre de 1996— donde cabe buscar la razón de la aparición, en 1960, de las primeras organizaciones armadas con fines políticos. Cierre a partir de la cual el contexto nacional e internacional hará de la dinámica de confrontación para la resolución

del conflicto el elemento definidor de la vida guatemalteca. Esta dinámica conocerá de alzas y bajas, y alcanzará su cenit al inicio de la década de los ochenta. La lectura estadounidense en clave Este-Oeste de los acontecimientos en la región centroamericana tras la victoria sandinista en Nicaragua, y el desarrollo de una estrategia de baja intensidad frente al conflicto, lleva a la regionalización del mismo. En este marco, Guatemala, especialmente en las zonas rurales e indígenas, vivirá los peores años de la política de “tierra arrasada”, grandes movimientos de población civil dentro y fuera de sus límites, y las más graves violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, será también en los ochenta cuando tendrá lugar una serie de acontecimientos determinantes para acometer y culminar, no sin dificultades, un proceso de solución negociada del conflicto. Entre ellos, pueden destacarse los siguientes. (a) La creación en 1982, en los momentos más críticos de la confrontación militar, de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en la que, sin perder su propia autonomía organizativa, confluyen tres organizaciones armadas: el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), y el Partido Guatemalteco del Trabajo (comunista e ilegalizado en 1954). Con el paso del tiempo, la URNG será capaz de constituirse en interlocutor en una eventual negociación. (b) La elaboración, en 1985, de una nueva Constitución y una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos; y la llegada a la Presidencia de un civil, el democristiano Vinicio Cerezo, tras un proceso electoral competido, otorgando renovada legitimidad a las instituciones del Estado. (c) El Acuerdo de Esquipulas II, firmado el 7 de agosto de 1987, que fue punto de inflexión en la dinámica del conflicto a nivel regional. Tras él se impone la necesidad del diálogo y la negociación frente a la de la confrontación, condición sine qua non para la imposición de dicha dinámica en Guatemala.

2.2. Primeros pasos

Es precisamente Esquipulas II el acuerdo que, técnica y políticamente, abre la puerta al proceso de diálogo y negociación. Técnicamente, al contemplar en sus disposiciones tanto la creación en cada Estado centroamericano de la Comisión Nacional de Reconciliación (que, a diferencia de en el resto de la región, en Guatemala se configurará en un actor clave en el impulso de la dinámica negociadora), como el acometimiento de un proceso de diálogo —amén de otra serie de medidas— para la pacificación nacional. Fruto del impulso y el espacio creado por Esquipulas II será el primer encuentro mantenido entre el Gobierno, la Fuerza Armada y la URNG, en octubre de 1987 en Madrid, el cual constituye un antes y un después en la evolución del conflicto guatemalteco. A pesar de la ausencia de continuidad y de resultados, políticamente Esquipulas II y sus consecuencias (entre otras, la aceptación de la posibilidad de diálogo y el reconocimiento del otro como interlocutor) abren una puerta —al menos en el plano de la legitimidad y del discurso— a un camino que, aunque no será recorrido durante el resto del mandato de Cerezo, no dejará de ser contemplado como deseable y posible por amplios sectores de la sociedad guatemalteca.

Será la llegada de Jorge Serrano a la presidencia lo que hará posible, en marzo de 1990, el encuentro de la URNG con la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR). Y fruto de este encuentro será el Acuerdo de Oslo, en el que se diseña el acometimiento de un proceso en dos grandes etapas, que debería culminar en la paz, bajo la conciliación del presidente de la CNR, Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, y la observación de un representante del Secretario General de las Naciones Unidas (quien designa como tal a Francesc Vendrell). En la primera etapa se da, a lo largo de 1990, un proceso de diálogo entre la URNG y distintos sectores de la sociedad: con la patronal CACIF², en

2. Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, fundado en 1957. El CACIF representa a la cúpula del sector privado organizado guatemalteco.

Ottawa (Canadá); con los sectores religiosos, en Quito (Perú); y con las organizaciones sindicales y populares, y con el denominado Grupo de Atlixco (por el lugar de su primera reunión, en el que participan universidades, colegios profesionales, empresarios y cooperativas) en territorio mexicano. En este contexto, particular mención merece la reunión en El Escorial (España) entre la URNG y la llamada Instancia Política, aglutinadora de los partidos políticos. Dicha reunión dio lugar a la firma del Acuerdo de El Escorial, el 1 de junio de 1990, que, entre otras cuestiones, supone la aceptación por parte de la URNG —con las necesarias reformas— de la Constitución como marco jurídico para una solución negociada. En definitiva, esta fase de diálogo nacional previa a la negociación sirve tanto para articular el consenso nacional en torno a la necesidad de una solución política negociada al conflicto, como para hacer presentes, de cara a la negociación, los intereses y preocupaciones de sectores relevantes de la sociedad destinados a no participar directamente en ésta, pero afectados y legítimamente interesados por su posible resultado.

La segunda etapa contempla el diálogo y negociación directa entre el Gobierno (y la Fuerza Armada) y la URNG. La primera reunión tuvo lugar en abril de 1991, en la Ciudad de México, y dio como resultado el Acuerdo de México o Acuerdo del Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos. Éste, además de definir la mecánica de la negociación, configura su agenda tanto en los temas sustantivos como operativos, previendo la negociación de los segundos una vez concluida la de los primeros, con un contenido y un orden que no será ya alterado a pesar de los cambios posteriores en el marco negociador. La agenda estipulará como primer punto a tratar el de la democratización y los derechos humanos. Si bien dicha agenda será objeto, en julio de 1991, del Acuerdo de Querétaro o Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de

la Paz por Medios Políticos, las diferencias en torno a los derechos humanos sumirán al proceso en un prolongado estancamiento, sólo interrumpido por el “autogolpe” de Serrano, en mayo de 1993.

2.3. Características estructurales y nuevo marco negociador

La crisis que supone el “autogolpe” conlleva la del proceso, al retirarse la URNG de la mesa en respuesta al mismo, acometiéndose con el nuevo presidente, Ramiro de León, una “negociación sobre la negociación” que llevará a la configuración de un nuevo marco negociador, esta vez definitivo. Antes de abordar su análisis, resulta oportuno realizar un alto en el camino para apuntar, a la luz de la experiencia acumulada —que cumple en cualquier caso la función de fase preparatoria, sin la cual el éxito del proceso definitivo difícilmente hubiera resultado posible— algunas características estructurales del proceso negociador guatemalteco. Características relevantes para la valoración del nuevo marco y el posterior desarrollo del proceso. Entre éstas cabría destacar las siguientes. En primer lugar, la confluencia entre polarización y multiplicidad de actores en el conflicto guatemalteco, lo que configura un importante peso relativo del entorno (en algunos casos y cuestiones, de veto parcial) respecto a la mesa de negociación³. Esto conlleva, por un lado, el riesgo de que los acuerdos pactados por los actores para el avance del proceso sean dificultados por la oposición del entorno; y, por otro, la necesidad de establecer negociaciones paralelas a la negociación, es decir, procesos de diálogo entre los actores en la mesa y los actores del entorno (por ejemplo, organizaciones indígenas), relevantes tanto para asegurar la legitimidad como la posibilidad de puesta en práctica de lo acordado. En segundo lugar, la imposibilidad, pese a las excelentes dotes negociadoras desplegadas, para encontrar un conciliador o mediador nacional capaz de superar

3. Entendemos por entorno el conjunto de actores, nacionales o internacionales, ausentes de la mesa de negociación, pero con interés y capacidad de influencia sobre la evolución y resultado de la negociación; consideramos como actores presentes en la mesa de negociación a las partes y la mediación.

posiciones estratégicas de las partes contrarias al acuerdo, o de imponer una dinámica superadora de puntos muertos.

Sin duda, estas características no dejaron de ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar el nuevo marco negociador, definido en el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, firmado en la Ciudad de México el 10 de enero de 1994. El Acuerdo fue suscrito en los siguientes términos. (a) Se mantiene la agenda negociadora definida en el Acuerdo de México, estableciéndose además ciertas reglas de procedimiento. (b) Se recurre a la mediación o moderación de Naciones Unidas. Así, se solicita al Secretario General la designación de un representante para tal efecto. Al mediador, Jean Arnault, se le concede la capacidad de “proponer todas las iniciativas encaminadas a agilizar la firma de un acuerdo de paz firme y duradero”. En la misma línea, a petición de las partes, las Naciones Unidas se encargan de la verificación de la totalidad de los acuerdos. (c) Las partes “solicitan a los gobiernos de Colombia, España, Estados Unidos, Noruega y Venezuela que integren un Grupo de Amigos del proceso de paz”, al que se confían las funciones de apoyar con sus gestiones al mediador de la ONU para agilizar el proceso de negociación y dar mayor seguridad y firmeza a los compromisos adquiridos por las partes en su calidad de testigos de honor de los acuerdos. (d) Se mantiene la configuración de las partes y, en sentido contrario, la del entorno, para el que se define un mecanismo de asociación formal al proceso, la Asamblea de los Sectores Civiles, “abierta a la participación de todos los sectores no gubernamentales de la sociedad guatemalteca, siempre y cuando acrediten legitimidad, re-

presentatividad y legalidad”. En la Asamblea participarán, a excepción del CACIF, todos los sectores del proceso de diálogo del Acuerdo de Oslo, y las organizaciones indígenas, solicitándose a Monseñor Quezada que asuma la presidencia, y encomendándosele la elaboración de propuestas sobre la temática sustantiva de la negociación, y el posterior aval (no condicionante de su vigencia) a los acuerdos alcanzados.

Cabe señalar, como la experiencia negociadora demostrará, que este nuevo marco negociador tiene en cuenta las características estructurales del proceso apuntadas, favoreciendo así la superación de las dificultades encontradas bajo el marco anterior. De esta manera, la moderación y posterior verificación de las Naciones Unidas introduce en el proceso a un tercer actor no nacional y neutral, que aporta tanto capacidad técnica como impulso político, y se constituye en garantía de ejecución posterior. El Grupo de Amigos, conjunto sui géneris de actores situado entre la mesa y el entorno, grupo de actores de la comunidad internacional inequívocamente comprometido con el avance del proceso, se constituye en cierto modo en la garantía de la garantía, dando una potencialidad multiplicativa a la acción del moderador de la ONU frente a las partes y el entorno. El Grupo de Amigos articula el compromiso y apoyo internacional al proceso, con potencialidad de constituirse en entorno positivo neutralizador del entorno interno negativo, de las resistencias de determinados actores⁴. A su vez, la Asamblea de los Sectores Civiles (ASC) constituye una experiencia novedosa e institución sui géneris que permite de alguna manera incorporar o asociar a la multiplicidad de actores al proceso, facilitando la relación y el diálogo entre la mesa y el entorno.

4. Aunque su actuación puede darse en cualquier foro o frente a cualquier actor, el Grupo se constituye y funciona permanentemente en tres sedes (de modo que podríamos considerar que funciona con una cabeza y tres brazos): Guatemala (apoyo al proceso frente a los actores nacionales e interlocución), México D.F. (escenario de la negociación, residencia de la Comandancia General de la URNG y lugar de seguimiento del proceso negociador e interlocución con las partes y la moderación) y Nueva York (interlocución e impulso del proceso ante las instituciones de Naciones Unidas, así como en lo referente a la misión de verificación).

2.4. El proceso negociador: dinámica y contenido

Si bien en el propio procedimiento del Acuerdo Marco se prevé o intuye la técnica de la negociación (documentos iniciales de la ASC y de las partes; oscilación entre recurrir al moderador o reuniones directas; borrador de la moderación y sucesivas modificaciones hasta llegar al Acuerdo, considerando a la ASC el aval al mismo), la dinámica global del proceso se verá condicionada por sus características estructurales. A continuación, conforme a dicho criterio, abordamos las grandes etapas vividas en el proceso negociador, analizando brevemente el contenido más destacable de los acuerdos sucesivamente alcanzados en los puntos establecidos en la agenda.

Tras la suscripción del Acuerdo Marco en enero de 1994, el proceso arranca con una fase de fuerte impulso y rápido avance. En marzo, en la Ciudad de México, se firma el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, y en junio, en Oslo, el Acuerdo sobre 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 y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca. El primero —aparte de la definición de compromisos y garantías para el respeto a los derechos humanos, incluso en el enfrentamiento armado, o el fortalecimiento de las instancias para su protección— presenta como característica más destacable la de su aplicabilidad inmediata (a diferencia de los otros, cuya entrada en vigor se prevé a la fir-

ma del acuerdo final) bajo verificación de Naciones Unidas. El segundo, como su nombre lo indica, define compromisos y garantías para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas, promoviendo su integración productiva y el concurso de la cooperación internacional, y creando una Comisión Técnica y un fondo como mecanismos para la ejecución del Acuerdo. El tercero establece las finalidades, funcionamiento, integración, carácter del informe a elaborar y verificación internacional de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, estableciendo que “los trabajos, recomendaciones e informe de la Comisión no individualizarán responsabilidades, ni tendrán propósitos o efectos judiciales”.

Una característica propia de la naturaleza del acuerdo sobre la cuestión indígena es su planteamiento en términos de principios (enunciado político de los compromisos) y mecanismos (creación de comisiones o instituciones para su desarrollo); una modalidad con potencialidad para agilizar el proceso.

Al rápido avance inicial sucede una fase de relativo estancamiento. Primero, por la “resaca” producida por los resultados de dicho avance, especialmente en relación a las limitaciones de la Comisión de Esclarecimiento, que provocan una actitud de crítica, decepción y rechazo en importantes sectores de la sociedad guatemalteca, particularmente hacia la URNG. Además, a pesar de la aplicabilidad inmediata del Acuerdo de México, los meses pasan y la Misión de Naciones Unidas no acaba de instalarse. Todo esto lleva a un punto muerto caracterizado por el desgaste de las partes frente a los sectores más radicales de su entorno; un *impasse* que sólo el despliegue efectivo de MINUGUA, en noviembre de 1994, permitirá superar⁵. Y, en segundo término, esta fase de estancamiento también está relacionada a la complejidad y trascendencia propias de la problemática indígena, cuestión definidora como ninguna de la esencia y construcción nacional guatemalteca. La exitosa negocia-

5. La instalación de MINUGUA tiene a los ojos de la opinión pública, más allá de la labor concreta que desempeña, un alto valor simbólico, pues se constituye en prueba de la realidad del proceso y su avance, y del compromiso de la comunidad internacional con el mismo.

ción sobre dicha problemática culminará con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en la Ciudad de México, el 31 de marzo de 1995. Este acuerdo compatibiliza un alto contenido simbólico y de reconocimiento histórico, pues conduce a la redefinición constitucional de la nación guatemalteca como “unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe”, y al reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas. Además, establece una serie de compromisos en materia de lucha contra la discriminación; derechos culturales; derechos civiles, políticos, sociales y económicos; derecho consuetudinario indígena y derecho a la tierra; previéndose la aplicabilidad inmediata y la verificación por parte de MINUGUA de todos aquellos aspectos relativos a los derechos humanos de las comunidades indígenas. Una característica propia de la naturaleza del Acuerdo es su planteamiento en términos de principios (enunciado político de los compromisos) y mecanismos (creación de comisiones o instituciones para su desarrollo); una modalidad con potencialidad para agilizar el proceso.

Podría parecer a simple vista que el período transcurrido entre la firma del acuerdo indígena y la del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Ciudad de México, 6 de mayo de 1996) constituye el de mayor estancamiento del proceso negociador. Sin embargo, a pesar de la aparente ausencia de avances, se registran durante este período una serie de acontecimientos no directamente relacionados con la negociación, pero destinados a influir decisivamente en la acelerada culminación posterior del proceso. El punto de inflexión se articula en torno al proceso electoral (elecciones presidenciales, legislativas, municipales y al Parlamento Centroamericano, el 12 de noviembre de 1995; segunda vuelta a elecciones presidenciales, el 7 de enero de 1996), que pasa durante dicho período

al primer plano de la vida política guatemalteca⁶. Entre los resultados de las elecciones destacan dos, que resultarán determinantes en la posterior dinámica negociadora: la victoria del Partido de Avanzada Nacional (por mayoría absoluta) en las legislativas, y en las presidenciales el gane de su candidato Álvaro Arzú; y los resultados obtenidos, a pesar de las predicciones adversas, la escasez de medios y su reciente constitución, por el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) (6 diputados, 30 alcaldías, 8% de los votos).

Para ambas partes, el tiempo empieza a jugar a favor de la negociación: para el nuevo Gobierno, fortalecido internamente por sus primeras medidas, la culminación del proceso se constituye en paso previo y base para el desarrollo de un programa modernizador; para la URNG, la irrupción del FDNG —impulsada y vista con simpatía— y sus resultados demuestran que es posible en Guatemala una fuerza electoral de izquierda. También le confirman como escenario de futuro su constitución en partido político como fórmula de liderazgo alternativo a la permanencia en la mesa de negociación, y la participación electoral como vía efectiva de acción política, para lo que se requiere, como condición previa y capital político de partida, la culminación del proceso. En determinado momento de crisis de la negociación salvadoreña, Álvaro de Soto habló del miedo de las partes a arrojarse a una piscina vacía. Siguiendo con la metáfora, podría decirse que el proceso electoral y sus resultados llenan de agua el estanque en el caso guatemalteco. El proceso electoral, sí, pero también, y especialmente, la relación de confianza entre las partes, creada por el nuevo presidente y su Gobierno en un proceso de encuentros al margen de la mesa de negociación y a diferentes niveles. Este proceso culmina con la reunión abierta y pública entre Arzú y la Comandancia General de la URNG con ocasión de la visita de aquél a México, en febrero de

6. El proceso electoral no se plantea, sin embargo, como alternativa al negociador: en agosto de 1995, los partidos políticos y la URNG firman la Declaración de Contadora, en la que los acuerdos ya suscritos se reconocen como compromisos de Estado, y en la que los partidos se comprometen a darle continuidad al proceso negociador.

1996. Por su lado, la URNG contribuye a esta dinámica con medidas unilaterales como la suspensión de las acciones militares ofensivas, en marzo, o del "impuesto de guerra", tras la firma del acuerdo socioeconómico.

Estas nuevas circunstancias permitirán la culminación de la negociación, ya avanzada, del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, decisivo por su contenido y por su trascendencia para actores fundamentales del entorno. Este establece una serie de compromisos y objetivos en materia de desarrollo participativo (concertación social y participación de la mujer), desarrollo social (educación, salud, seguridad social, vivienda y trabajo), situación agraria (acceso a la tierra y sus recursos, marco legal, registro y catastro, protección laboral y ambiental...) y modernización de la gestión pública y política fiscal; constituyendo en definitiva un programa de modernización y desarrollo en el ámbito socioeconómico que fortalece la capacidad de actuación del Estado. Sus aspectos más destacables son el acometimiento de una reforma fiscal (asignatura siempre pendiente en Guatemala) que permita al Estado disponer de una efectiva dotación de recursos para desarrollar su política económica y de desarrollo, y el establecimiento de metas cualitativas a cuatro años, tanto en los objetivos como en términos de aumento porcentual en la dedicación presupuestaria. La firma de este acuerdo constituye, pues, el primer fruto tangible de la nueva relación configurada en la mesa de negociación, así como el rubicón a partir del cual la dinámica negociadora entra en una psicosis de recta final, sólo ralentizada por la capacidad de asimilación de los cambios por el entorno o ciertos sectores del mismo. Una psicosis que lleva incluso a fijar una fecha (15 de septiembre de 1996) para la conclusión del proceso, a cuyo fin las partes y la moderación se comprometen públicamente.

En la discusión del siguiente punto de la agenda (fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática) se cuenta con la ventaja de que los actores decisivos se encuentran en la mesa de

negociación, y se contempla la problemática clave del origen y desarrollo del conflicto, así como la piedra en la que está destinado a descansar el edificio de la paz. El contenido de la discusión hará honor a la trascendencia que se le concede en la mesa y el entorno, al diseñarse un completo conjunto de reformas del régimen político y del Estado en sus tres poderes: Legislativo (nuevo reglamento del Congreso y otras reformas), Judicial (creación del Consejo de Judicatura y Carrera Judicial, Servicio Público de Defensa Penal, reforma al Código Penal...) y Ejecutivo (seguridad pública, Ejército, Presidencia, información e inteligencia, creación de un Servicio Civil de Carrera). Además de estipularse medidas para la participación social y de la mujer, y regular los aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento armado. Este último aspecto constituye el elemento más creativo del Acuerdo, al diferenciar los aspectos coyunturales y estructurales de la transformación del Ejército, lo que permite enmarcar los segundos en el contexto más amplio del modelo global de Estado, en particular del Poder Ejecutivo. Igualmente destacable resulta su profundo carácter metalegislativo al implicar importantes reformas constitucionales y de desarrollo legislativo.

Con la firma del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el 19 de septiembre de 1996, en Ciudad de México, concluye la negociación de los puntos sustantivos de la agenda, instalándose definitivamente la conciencia de la irreversibilidad del proceso, y dedicando la opinión pública y los actores buena parte de su atención a los retos de la nueva fase que se abrirá tras la conclusión del proceso negociador. Ello no significa que la negociación de los temas operativos carezca de dificultades y de trascendencia dada su potencialidad de condicionar el contenido real de lo pactado. Es en este marco que se establece un apretado calendario para la negociación que permitía la conclusión del proceso antes de fin de año, y en el cual las partes se comprometen a la firma de los acuerdos de incorporación de la

URNG (en Madrid), de reformas constitucionales y régimen electoral (Estocolmo), y de cese al fuego (Oslo).

A finales de octubre, la noticia del secuestro de una anciana de 84 años por un alto dirigente de una de las organizaciones de la URNG no sólo alterará las previsiones anteriores, sino que supondrá la crisis más grave de todo el proceso negociador. La situación sólo es superada gracias a la firme voluntad de continuidad de las partes, a la retirada de la mesa de Rodrigo Asturias, máximo dirigente de la organización implicada, y a la alteración del orden de los puntos de la agenda: la URNG, como medida de confianza y prueba de compromiso con el proceso, ofrece —y el ofrecimiento es aceptado— que se priorice el cese al fuego sobre su incorporación a la vida política. Frente al efecto negativo de la crisis en el entorno, y al riesgo que ello puede suponer para la culminación del proceso, se anuncia éste para el 29 de diciembre, calendarizándose la firma del Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, en Oslo, el 4 de diciembre; del Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, en Estocolmo, el 7 del mismo mes; del Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, en Madrid, el 12; y la del Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, junto al Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en Ciudad de Guatemala, el 29. Estos cambios exigen a las partes y la moderación un especial, reforzado y permanente esfuerzo negociador, cuyos resultados intentamos sintetizar a continuación.

El acuerdo de cese al fuego distingue entre las fases de cese al fuego, separación de fuerzas y desmovilización, previendo su verificación por Naciones Unidas y su realización en un período de 60 días a partir del día en que se instale el mecanismo de verificación. El Acuerdo de Estocolmo especifica las reformas constitucionales necesarias para la entrada en vigor del acuerdo indígena y del acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil; y establece una serie de principios

y la creación de una comisión para la reforma electoral. El Acuerdo de Madrid, tras definir las implicaciones de la incorporación de la URNG a la legalidad, establece para tal proceso una fase de incorporación inicial y otra de incorporación definitiva, así como una serie de objetivos y principios, a realizarse a través de un programa de incorporación que contempla acciones y medidas en varias áreas (jurídica, política, seguridad, socioeconómica, cultural y subprogramas especiales). Así, se establecen dos mecanismos institucionales para la ejecución del acuerdo: la Comisión Especial de Incorporación (de composición paritaria de las partes con presencia de los donantes en carácter consultivo) y una fundación para la incorporación, constituida para tal efecto por la URNG, responsable directa de la ejecución. Por haber constituido la cuestión de mayor dificultad política en la negociación de los temas operativos y haber articulado la movilización de sectores del entorno, particular mención merece la figura legal para la incorporación de la URNG. Luego de un proceso de discusión, se llega a una fórmula compleja y completa que al tiempo que otorga a los miembros de la URNG una razonable seguridad jurídica para su incorporación, evita el automatismo de una amnistía, respetando el procedimiento judicial y fomentando el esclarecimiento histórico.

El acuerdo sobre el cronograma contempla tres cuestiones fundamentales, operativizando la ejecución de lo pactado y otorgando a los compromisos su dimensión real. En primer lugar, la calendarización de la ejecución, para la que se definen tres fases (los primeros 90 días, el resto de 1997 y el período 1998-2000) y cuatro ejes temáticos (reasentamiento, incorporación de la URNG y reconciliación nacional; desarrollo humano integral; desarrollo productivo sostenible; y modernización del Estado democrático). En segundo lugar, los mecanismos de ejecución, estableciéndose como instrumentos para la canalización de la ejecución de los compromisos, la Secretaría Técnica de la Paz, la Fundación para la Incorporación de la URNG y la Comisión de Acompañamiento (integrada por

una representación paritaria de las partes, cuatro ciudadanos de diversos sectores designados de común acuerdo, un representante del Congreso y el jefe de la misión de verificación, con voz pero sin voto), a la que se atribuyen diferentes facultades para el conocimiento e impulso de la ejecución. Mecanismos globales a los que habría que añadir los específicamente previstos en cada acuerdo. En tercer lugar, el mecanismo de verificación, encomendando a Naciones Unidas el establecimiento de una misión de verificación de la totalidad de los acuerdos; misión de la que se definen las funciones, facultades, duración y estructura.

Finalmente, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, aparte del valor simbólico evocado al inicio de este artículo, sintetiza en lo fundamental el contenido de los acuerdos alcanzados y, tras hacer referencia a ellos, proclama su entrada en vigor, al tiempo que expresa el reconocimiento de las partes a los actores nacionales e internacionales que han coadyuvado a la culminación del proceso negociador.

2.5. Un alto en el camino: mirando hacia atrás y hacia adelante

Mirando hacia atrás, la experiencia del camino recorrido por el proceso negociador nos muestra algunas características y lecciones del mismo. Primero, para la consecución de la paz negativa (ausencia de enfrentamiento armado y de violencia directa) es necesaria la realización de la paz positiva (situación de viabilidad en lo económico, lo social y lo político, respeto a la diversidad cultural y ausencia de violencia estructural y cultural) a partir de la asunción por los actores, nacionales e internacionales, implicados en el conflicto de la globalidad de la problemática que lo caracteriza. Esto en un proceso

en que la frontera entre lo interno y lo internacional se difumina en una interrelación creciente. En este sentido, cabe señalar que el proceso guatemalteco constituye un paso más e incorpora las lecciones de una serie de procesos previos, que determinan la acumulación de experiencia por parte de Naciones Unidas y la comunidad internacional en operaciones de paz y la evolución de éstas hacia una mayor complejidad y globalidad. Un paso al frente en tanto implantación creciente de la concepción positiva de la paz y apertura hacia nuevos ámbitos de preocupación y acción, otorgando así a los aspectos estrictamente militares una menor dimensión relativa. Particular mención merece, por su especial cercanía a pesar de notables dife-

El proceso negociador guatemalteco puede considerarse y presentarse como modélico desde la perspectiva de la coherencia de las políticas en el seno de la sociedad internacional, tanto en su planteamiento como en su desarrollo.

rencias estructurales y coyunturales, la positiva incorporación de la experiencia del proceso salvadoreño, superando sus lagunas o evitando sus deficiencias, como la no participación de las instituciones económicas multilaterales en la negociación (por lo cual se

impulsó un programa de ajuste estructural no siempre compatible con el proceso de paz), como reconoció a posteriori Álvaro de Soto⁷.

Por otra parte, el proceso fue fruto de sus condiciones estructurales y coyunturales, las cuales determinaron su extrema complejidad e hicieron necesaria una larga maduración que, producto de sus debilidades, tuvo sin embargo la potencialidad de otorgar a la ejecución de los acuerdos una especial solidez. Ello fue posible gracias a una elaboración reflexionada y en profundidad de su contenido, así como a la progresiva asunción por los actores, dentro y fuera de la mesa de negociación, de sus implicaciones. En definitiva, los acuerdos alcanzados encarnaron la luz tras la larga noche que en Guatemala cayó en 1954. Acuerdos iluminadores tanto en el fondo, al constituir un diagnóstico y un

7. Soto, A. y Castillo, G., "Obstacles to peacebuilding", *Foreign Policy*, 94, pp. 69-83.

proyecto de construcción nacional a partir de la viabilidad (governabilidad) en lo económico, lo social y lo político, y la asunción de la diversidad cultural y el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe de la nación guatemalteca; como en la forma, al ser fruto de y abrir la puerta a la participación sin excepciones de los actores concernidos. Por ello, mirando hacia delante, la ejecución de los acuerdos se constituía para los guatemaltecos en oportunidad y reto para dicha construcción. Sin olvidar que la transformación de las reglas del juego puede plantear a los actores la necesidad de su propia transformación.

3. La ejecución de los acuerdos de paz: una perspectiva internacional

3.1. La sociedad internacional y la construcción de la paz en Guatemala: aportación al proceso negociador y planteamiento de los acuerdos

A la sociedad internacional los acuerdos le planteaban el reto de acompañar al proceso —sin sustituir a sus protagonistas— en esta nueva etapa de traslación del papel a la realidad, aportando para ello tres elementos potencialmente decisivos: la financiación y cooperación internacional, la verificación, y, eventualmente, el impulso político. Así, el papel de la sociedad internacional en el proceso negociador, articulado fundamentalmente a través de la moderación de Naciones Unidas y el Grupo de Amigos, es de acompañamiento, convencimiento, asesoramiento y aportación de soluciones técnicas a los problemas de la agenda negociadora, y garantía.

Cuando el proceso guatemalteco inicia su formato final bajo la moderación de Naciones Unidas, profundas transformaciones han tenido lugar en la sociedad internacional al calor del fin de la Guerra Fría: desde la desaparición de la tensión Este-Oeste y la consideración de Centroamérica como escenario de ésta, a la acumulación de experiencias y conceptos que intentan articular el nuevo orden internacional en construcción. En un

contexto en el que conceptos como desarrollo humano o gobernabilidad se abren paso como nuevos paradigmas frente a visiones economicistas tradicionales, en el que las propias organizaciones económicas internacionales van asumiendo la relevancia de lo político y lo social para sus propios fines, en el que cabe ya extraer importantes lecciones de los procesos de paz acometidos al calor del deshielo de la Guerra Fría, desde la Secretaría General de Naciones Unidas se plantea el proceso guatemalteco como caso-test para avanzar en la operativización de la concepción positiva de la paz y la incorporación de las lecciones aprendidas de otros procesos y experiencias. En específico, como caso-test para la superación de los problemas de coherencia en las políticas detectados en el proceso salvadoreño.

Así, la moderación liderada desde la Secretaría General incorpora a la negociación a expertos de todo el sistema de Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Una larga lista de expertos de las distintas agencias del sistema y de fuera de él (de la OIT, Banco Mundial, FMI, CEPAL, BID, etc.) desfilará por las reuniones de la moderación y las partes. Los peritos contribuirán no solo a la asesoría técnica y a la determinación del contenido de los acuerdos, sino también a la asunción del proyecto como propio por parte de la sociedad internacional en su conjunto. En este sentido, en el plano político se da un posicionamiento claro de la totalidad de los actores relevantes de la sociedad internacional a favor de la resolución negociada del conflicto; resolución en la que la paz es entendida como objetivo y parámetro por parte de aquellos actores determinantes de la agenda socioeconómica internacional. Así pues, el proceso negociador guatemalteco puede considerarse y presentarse como modélico desde la perspectiva de la coherencia de las políticas en el seno de la sociedad internacional, tanto en su planteamiento como en su desarrollo.

Esta asunción de la agenda de la paz y del proyecto para su construcción por parte de la sociedad internacional en su conjunto

es correspondida por una clara comprensión de la dimensión internacional del proceso por parte de los actores nacionales, quienes, sin ignorar el carácter fundamentalmente nacional de la problemática afrontada, incorporan desde el principio el interés y la participación internacional para su solución. Esta interrelación de los planos nacional e internacional, característica del proceso guatemalteco, es fundamentalmente positiva, si bien conlleva el riesgo (y la tentación) de confiar a la sociedad internacional la asunción de esfuerzos y aportaciones cuya realización nacional no resulta sustituible.

La ejecución de los acuerdos es objeto de un minucioso diseño en la última fase del proceso negociador, especialmente tras la finalización de la negociación de los acuerdos sustantivos. Así, los compromisos adquiridos son distribuidos por el Gobierno en cuatro grandes grupos, y traducidos en proyectos y acciones susceptibles de la financiación y aportación de la cooperación internacional. La realización de dichos compromisos se escalona en tres etapas (los primeros noventa días, el resto del año 97 y una fase final que culmina en 2000) para una ejecución en cuatro años. Además, se diseña una compleja estructura para la ejecución, que pasa a ser presidida por una Comisión de Acompañamiento y es compuesta por diecisiete comisiones para el desarrollo y cumplimiento de los compromisos en los diferentes ámbitos contemplados por los acuerdos. En la composición de la estructura se incorpora a los actores relevantes en cada uno de los ámbitos; actores con alto potencial de legitimidad y eficacia.

En resumen, en los acuerdos a la sociedad internacional se le confía la verificación, la participación en dos de las diecisiete comisiones —aquellas en las que el peso de la financiación descansa en la cooperación internacional: la dedicada a la incorporación de la URNG a la legalidad y la de reasenta-

miento de las poblaciones desarraigadas— y, especialmente, la aportación de recursos financieros y humanos para la ejecución. Para esto último se convoca un grupo consultivo, en Bruselas, en enero de 1997, en el que la apuesta internacional por la paz en Guatemala se concreta en compromisos financieros y de cooperación sin precedentes y más allá de lo previsto. Por otro lado, cabe destacar la ausencia de mención al Grupo de Amigos, lo que conlleva la práctica desaparición de éste como instancia de impulso político durante la ejecución⁸.

3.2. La ejecución de los acuerdos y la sociedad internacional

Los acuerdos guatemaltecos pueden definirse como unos papeles destinados a dar lugar a otros papeles (los informes finales de las comisiones), a su vez destinados a generar otros (Constitución y leyes) y políticas públicas. La conversión del papel de los acuerdos en realidad nacional guatemalteca se sustenta en dos columnas vertebrales: su sostenibilidad jurídica (la aprobación de las reformas constitucionales que implican y su desarrollo legislativo) y su sostenibilidad económica (la reforma fiscal que a medio plazo dota al Estado de los recursos necesarios para financiar las políticas públicas y las instituciones derivadas de la transformación del Estado, la aplicación de las leyes y la asunción nacional de los proyectos puestos en marcha por la cooperación internacional).

En el contexto marcado por las consideraciones y el planteamiento de los acuerdos respecto al papel de la sociedad internacional en la ejecución, la cooperación se configura como la vía fundamental de participación en el proceso por parte de los actores internacionales. Cooperación que responde a diferentes motivaciones según los cooperantes, y oscila entre los siguientes casos extremos⁹: por un lado, aquellos con una agenda per-

8. No necesariamente tendría que haber sido así, como lo demuestra el funcionamiento efectivo del Grupo 4 + 1 durante la ejecución de los acuerdos salvadoreños, a pesar de la ausencia de mención específica al respecto en éstos.

9. Para una visión completa de la cooperación internacional y la ejecución de los acuerdos, ver Fuentes y Carothers (1998).

manente e intereses nacionales en Guatemala, para los que el proceso de paz constituye una circunstancia que incorpora y condiciona una cooperación que en cualquier caso canalizarían hacia Guatemala; por otro, aquellos cuya motivación es fundamentalmente la contribución a la construcción de la paz, y que dirigen su cooperación hacia Guatemala y la priorizan entre los países receptores con el objetivo de contribuir a la ejecución de los acuerdos.

En base a ello, podemos distinguir grupos o actores clave entre la comunidad cooperante para Guatemala. En primer lugar, el de los bancos de desarrollo (BM y BID), que cuentan con una agenda permanente hacia Guatemala, y para quienes, desde una perspectiva bancaria, dado el bajo endeudamiento externo guatemalteco, el país constituye un óptimo cliente potencial, por lo que intentarán colocar sus créditos para financiar proyectos previstos en los acuerdos. Es de destacar, por otro lado, el compromiso del FMI con las metas fiscales de los acuerdos. En segundo lugar, el PNUD y las restantes agencias del sistema de Naciones Unidas, que igualmente poseen una agenda permanente en Guatemala, si bien con el compromiso institucional de contribuir a la ejecución de los acuerdos (que para MINUGUA constituyen la razón de ser). Un tercer actor es Estados Unidos, que debe compatibilizar su agenda permanente para Guatemala con la prioridad y el compromiso de ejecución de los acuerdos, así como con otros temas de su agenda continental respecto a los que el país centroamericano es escenario (por ejemplo, narcotráfico, migraciones, integración económica).

Para la Unión Europea, por su lado, Centroamérica ha sido objeto de especial prioridad y acción al hilo de la voluntad de contribuir a la solución negociada de las crisis de la región. Algo que se reflejará también en el decidido compromiso de cooperación para la ejecución de los acuerdos guatemaltecos. Por ello, si bien existe una agenda permanente con Guatemala, el grado de cooperación

de la Unión hacia ella está estrechamente relacionado con el proceso de paz. Similar consideración podría hacerse respecto a España y su cooperación, con los añadidos de que ésta se inscribe en la continuidad de una larga trayectoria de contribución diplomática al proceso centroamericano en su conjunto y al guatemalteco en particular (cuya acta de nacimiento se suscribe en la primera reunión entre el Gobierno y la URNG, en Madrid, en octubre de 1987), y en una política iberoamericana que es componente esencial de su política exterior.

En quinto lugar, es posible agrupar a los Estados que hacen de Guatemala una especial prioridad para su cooperación en función del proceso de paz, sea como reflejo de un compromiso político o de la construcción de la paz como prioridad de su política de cooperación. Tal sería el caso de los países nórdicos (Noruega, Suecia...), Países Bajos y, de algún modo, Japón. Y finalmente, hay que señalar la especial importancia que adquiere Guatemala en la agenda de cooperación de las ONG (muchas con experiencia previa en el país, y con vocación de permanencia en éste), en apoyo al proceso de paz, y especialmente a la sociedad civil guatemalteca (contribuyendo a su fortalecimiento y participación en el mismo).

Aparte de las diferencias que se desprenden de las posiciones descritas, dos líneas de diferenciación resultarán relevantes para la ejecución de los acuerdos: por un lado, la distinción entre crédito y donación como modalidades de aportación de los cooperantes; y, por otro, el sistema político legal del cooperante, especialmente relevante en los proyectos de cooperación encaminados al fortalecimiento institucional, reforma legal y transformación del Estado. La primera es relevante porque da lugar a diferencias de posición entre los cooperantes en cuanto a las condiciones de la ayuda, pudiendo plantearse la disyuntiva de optar por la donación para la ejecución de determinado ámbito de los acuerdos, o la preferencia por el recurso al crédito, en razón de su menor condi-

cionalidad política, técnica o económica. La segunda, en razón tanto de la necesaria coherencia con la naturaleza histórico-política del sistema político y jurídico guatemalteco, como por la posible competencia por influir para que el proceso de transformación del Estado se haga en la dirección de la modernización conforme a su idiosincrasia o el modelo anglosajón. Líneas de diferenciación que, como la experiencia demostrará, serán focos de incoherencia de políticas en el proceso de ejecución de los acuerdos.

El Grupo Consultivo de enero de 1997 da lugar a compromisos de cooperación por valor de dos mil millones de dólares como aportación a la ejecución de los acuerdos. A partir de ahí, en la perspectiva del Gobierno se plantea el reto de configurar la capacidad real de absorción de dicha cooperación y la problemática de coordinar y canalizar su desembolso y ejecución al ritmo y conforme a las prioridades establecidas por los acuerdos y por el propio Gobierno. Desde la perspectiva de la comunidad cooperante, o de una buena parte de ella, la velocidad exterior del proceso no debe superar a la velocidad interior; el esfuerzo internacional debe acompañar pero no sustituir las medidas nacionales de ejecución de los acuerdos, en especial aquellas destinadas a garantizar la sostenibilidad jurídica y económica del esfuerzo global de cara al futuro. Se trata, en definitiva, frente a un planteamiento de coherencia y coordinación entre las políticas de los cooperantes, de crear coherencia entre las políticas nacionales y las externas.

Dichos planteamientos, unidos a la evolución en la ejecución de los acuerdos (que se desarrollan al ritmo previsto en cuanto a la instalación de su institucionalidad y el trabajo de las distintas comisiones, así como en el proceso de cese al fuego y la desmovilización de la URNG, pero que van acumulando retrasos en cuanto a su traducción jurídica y la reforma fiscal) y a la ausencia de foros o instancias de diálogo político (como el Grupo de Amigos) con la sociedad internacional sobre la evolución global del proceso, contribuyen

a la transformación del Grupo Consultivo. Planteado originalmente por sus organizadores y por el Gobierno como instancia de recaudación de fondos y coordinación de la cooperación, el Grupo se convierte en la instancia máxima de diálogo político entre actores nacionales e internacionales, y de otorgamiento y confirmación del apoyo político y de la cooperación internacional al proceso.

Así, el Grupo Consultivo de enero de 1997, en París, escenifica el apoyo internacional masivo y decidido a la ejecución incipiente de los acuerdos de paz. La reunión de seguimiento, celebrada en Antigua Guatemala, en septiembre de dicho año, confirma dicho apoyo, pero en ella se señala la necesidad de avanzar en la ejecución en determinados ámbitos decisivos de cara a la siguiente reunión plenaria del Grupo, en junio de 1998. A partir de ahí, el diálogo entre actores nacionales e internacionales se centrará en los avances mínimos que garantizarían el endoso internacional al proceso: aprobación de las reformas constitucionales derivadas de los acuerdos, y progresos en los ámbitos fiscal, de justicia y de tierras. El intento del Gobierno de acudir a la reunión del Grupo Consultivo prevista en junio de 1998, en Bruselas, sin los deberes hechos por falta de tiempo, pero con la promesa de realizarlos, es fuertemente contestado por la Unión Europea, que llega a plantearse su asistencia, y la URNG, lo que llevará a la decisión de posponer su celebración a octubre. A medida que se avanza hacia dicha fecha, la aprobación de las reformas constitucionales se configura como prueba clave para el éxito del Grupo. La aprobación in extremis de las reformas, justo antes de la celebración de la reunión, garantiza el éxito de la misma, la renovación del apoyo político y la cooperación internacional hacia el proceso, que queda así encaminado potencialmente en su sostenibilidad jurídica.

Potencialmente, pues el negativo resultado del referéndum sobre las reformas constitucionales (17 de mayo de 1999) imposibilitará la traducción y sostenibilidad jurídica de los acuerdos y la continuidad del proceso

guatemalteco conforme al guión establecido. El posterior fracaso en los intentos de reforma fiscal afecta de manera igualmente decisiva al otro pilar en el que se sostenía el edificio de la ejecución de los acuerdos: la sostenibilidad económica. Los acuerdos quedan entonces como referentes, como objetivos, como proyecto nacional orientador del proceso de transición y transformación, ya no necesariamente disfrazado de proceso de paz, que los guatemaltecos afrontan el reto de culminar exitosamente.

Procede resaltar especialmente entre los haberes de la ejecución, por otro lado, el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, hecho público en febrero de 1997: su contenido supera las expectativas y limitaciones de las que había sido objeto. Precedido por el informe Guatemala Nunca Más de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala —que a la larga le costará la vida a su director, Monseñor Gerardi— y desarrollando su trabajo a partir de la labor emprendida por el Arzobispado, el Informe, que documenta el genocidio de los pueblos indígenas guatemaltecos en los años de la política de tierra arrasada, producirá suficiente conocimiento de la verdad y del pasado como para afrontarlo y crear memoria que evite su repetición y reconozca moralmente a las víctimas. Así, se constituye en instrumento insustituible para el enfrentamiento y conocimiento del futuro en que necesariamente se basa la reconciliación y la construcción de la paz tras el conflicto.

3.3. Sociedad internacional, coherencia de políticas y construcción de la paz en Guatemala: las paradojas de la ejecución

De alguna manera, la experiencia guatemalteca es una experiencia de paradojas: la

del Grupo Consultivo y de la opción por la aportación “técnica” de la sociedad internacional. Aportación que lleva a la distorsión del propio foro, a la conversión del Grupo —no diseñado ni concebido para ello— en foro de diálogo político entre la sociedad nacional y la internacional sobre el proceso de paz y su evolución. Distorsión en el formato y en el foro que lleva a distorsiones de, entre y en los actores en la contribución de la sociedad internacional a la construcción de la paz.

Como nos demuestra la experiencia salvadoreña, y la guatemalteca durante la negociación, los actores de la sociedad internacional tradicionalmente presentes en la construcción de la paz han sido los Estados, generalmente un grupo de Estados reducido, con intereses especiales en el conflicto, o con cercanía y capacidad de generar confianza entre las partes. Como demuestra el caso de Contadora, no necesariamente el mayor poder en el conflicto ni los mayores recursos de cooperación, sino la similitud relativa, la credibilidad del inten-

to, la capacidad de comprensión, el tratarse de potencias regionales que podrían verse directamente afectadas por la extensión del conflicto, puede constituir, entre otros, el factor que hace de determinado actor internacional un facilitador, impulsor o constructor de la paz. Con la centralidad del Grupo Consultivo en la articulación de la contribución internacional al proceso de ejecución, se impone el principio “el que participa paga”: la necesidad de adquirir la condición de cooperante para acceder al foro decisivo para dicha articulación. Lo que da lugar a dos cambios en los actores protagónicos de la sociedad internacional en el proceso de paz.

El primero, la “deslatinoamericanización” del proceso. Durante su etapa de ejecución, el proceso guatemalteco, que tiene sus raíces en Contadora (parteaguas e hito en

En una coyuntura de disminución de los fondos aportados por los donantes, se descubre la oportunidad de hacer del guatemalteco el caso-tipo que demuestre que sí se puede invertir en paz y gobernabilidad, que convenza a los suministradores de fondos de la utilidad de sus aportaciones.

la búsqueda de soluciones latinoamericanas a problemas latinoamericanos y en la construcción del orden internacional en América Latina, cuyos actores esenciales —Colombia, México y Venezuela— forman parte del Grupo de Amigos tanto en El Salvador como en Guatemala), ve desaparecer a los actores del subcontinente del foro de interlocución internacional. Particularmente significativa resulta la ausencia de México, gran vecino del norte de Guatemala, actor decisivo para su inserción internacional, país anfitrión de las negociaciones de paz y sede de la Comandancia General de URNG durante éstas. El segundo cambio es el paso de la “deslatinoamericanización” a la “Norte-Surización” del proceso. En ese sentido, éste experimenta la emergencia protagónica de nuevos actores, tanto Estados (Países Bajos, Japón...) como organismos multilaterales, financieros y no financieros, al tiempo que el predominio de la cooperación como contribución internacional al proceso. Aunque esto no suprime ni “contamina” los buenos oficios del tercero neutral a menudo requeridos para la construcción de la paz.

Por otra parte, entre los actores asistimos a una disminución del peso relativo de los Estados frente a los organismos multilaterales, y, entre éstos, al auge protagónico de los bancos de desarrollo, especialmente el Banco Mundial y el BID, que con ofertas de crédito para proyectos de la paz de 400 y 800 millones de dólares, respectivamente, se sitúan a la cabeza de los contribuyentes al proceso de ejecución. Auge multilateral al calor de la atracción del *Guatemalan case*: en una coyuntura de disminución de los fondos aportados por los donantes, se descubre la oportunidad de hacer del guatemalteco el caso-tipo que demuestre que sí se puede invertir en paz y gobernabilidad, que convenza a los suministradores de fondos de la utilidad de sus aportaciones. Caso-tipo también de la ambición de entrar en nuevos ámbitos de cooperación hasta entonces protagonizados por los Estados, como la gobernabilidad o la reforma del Estado y la construcción institucional (reformas judicial, electoral, policial, etc.).

También se da una distorsión en los actores, pues en el seno de éstos se verifica un cambio de protagonismo en el proceso de decisión y participación para la paz. Así, por ejemplo, en los gobiernos de los Estados involucrados en el proceso negociador por pertenecer al Grupo de Amigos, la participación había sido dirigida por funcionarios de las respectivas cancillerías (o ministerios de Asuntos Exteriores), quienes giraban instrucciones para tal efecto a sus embajadas en Guatemala y México D.F., y a su misión ante las Naciones Unidas, en Nueva York. En contraste, en el caso de algunos gobiernos, la participación en el Grupo Consultivo no se realiza a través de los ministerios de Exteriores, sino a través del de Economía o el Tesoro. Incluso en el caso de que la participación descansara en Exteriores, la responsabilidad no recae en los funcionarios de la política exterior hacia América Latina, sino en los de cooperación para el desarrollo. Ello no imposibilita, desde luego, que la experiencia acumulada y la visión del proceso de los responsables políticos que participaron durante la negociación siga presente y determinante en la configuración de la posición de cada Estado en el Grupo Consultivo. Pero incluso en el caso de la mayor voluntad política de todos los actores implicados en el seno de cada gobierno, la participación exige un esfuerzo de coordinación, concentración de visiones, sensibilización y coherencia interna mucho mayor que en el proceso anterior de configuración de posiciones, con mayores riesgos de pérdida de la aportación de la experiencia y visión acumulada.

Si bien el Grupo Consultivo constituye la instancia central de articulación de la participación internacional en el proceso, cabe señalar también otros foros, instancias y mecanismos para la misma, aparte de la acción diplomática y de cooperación realizada individualmente por los distintos actores internacionales. En primera instancia, la intensa labor de coordinación realizada sobre el terreno, a un doble nivel: temática, en torno a ámbitos específicos de los acuerdos (entre los que destaca, por su dimensión política,

por la diversidad de modelos presentes, por el debate en torno a las condiciones para cooperar y por el alto número de actores en el sector, el de la Justicia); y global, en tanto labor de coordinación, que en algunos casos se convierte en un objetivo en sí misma, sobre todo para los mecanismos multilaterales (PNUD y bancos) que compiten por su liderazgo. Asimismo, es de destacar el esfuerzo, coordinación, complementariedad, coherencia y toma de posición activa realizado en el seno de la Unión Europea.

También se destaca la labor de MINUGUA, que se canaliza a través de su participación en la Comisión de Acompañamiento y su presencia en las diferentes comisiones emanadas de los acuerdos; la publicación de informes periódicos sobre la evolución de los derechos humanos, por un lado, y del proceso de ejecución de los acuerdos en su conjunto, por otro; el acompañamiento, asesoría y buenos oficios a las partes y otros actores relevantes; y la realización de proyectos de cooperación. Es de mencionar la prioridad dada al acompañamiento sobre la verificación como instrumento de impulso político, así como el riesgo de distorsión que supone la realización de proyectos de cooperación, tanto por justificar una dedicación alternativa a la verificación como por la parcialidad que puede implicar respecto a la verificación de la institución con la que se coopera.

En tercer lugar, cabe mencionar la participación de representantes de la comunidad internacional en dos de las comisiones creadas por los acuerdos: la Comisión Técnica para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas y la Comisión Especial de Incorporación de la URNG a la legalidad¹⁰. En ambos casos, se trata de acuerdos destinados a poblaciones directamente afectadas por el conflicto y en los que se confía a la cooperación internacional el especial esfuerzo financiero para su incorporación a la sociedad guatemalteca. Pero el papel desempeñado por los representantes de la comunidad in-

ternacional no se circunscribe ni se limita a la aportación de recursos financieros y humanos para hacer posible el proceso de incorporación, sino que cumple una función de tercero neutral que aporta soluciones creativas, impulso político y garantía, imprescindible para el avance y culminación exitosa de ambos procesos.

¿Constituye esta centralidad de la cooperación y del Grupo Consultivo una opción idónea, o siquiera adecuada, para la articulación de la contribución internacional al proceso de ejecución guatemalteco en términos de coherencia de políticas? La experiencia demuestra que, a pesar de las diferencias de planteamientos e intereses de los actores de la sociedad internacional implicados en el proceso, ésta, o cuando menos una parte suficiente de ésta, supo mantener claramente la vinculación de su esfuerzo de cooperación al de la ejecución nacional de los acuerdos en cuestiones clave para su sostenibilidad, como las que llevaron a la posposición y celebración finalmente exitosa del Grupo Consultivo en Bruselas, en 1998. Ello no oculta que las tensiones —señaladas en su potencialidad— entre crédito y donación, entre modelos político-jurídicos, entre actores y en los actores llegaron a darse en la realidad, con consecuencias más o menos negativas para el proceso. Consecuencias cuyo resultado global, en cualquier caso, puede y debe explicarse fundamentalmente en función de las posiciones y acciones (o ausencia de éstas) de los actores nacionales. Lo que no evita la pregunta de si el modelo adoptado resultaba, pese a la conciencia de la problemática, el más adecuado para garantizar la coherencia de políticas.

3.4. España, constructora de paz en Guatemala

La pertenencia de España al Grupo de Amigos, y que su territorio fuera escenario de la primera reunión entre el Gobierno de Guatemala y la URNG (1987), del Acuerdo

10. En la Comisión Especial de Incorporación participaron el PNUD, la Comisión Europea, USAID y España.

de El Escorial en (1990) y del Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad (1996), hablan por sí solos y constituyen expresión pública del importante papel y aportación de España a la consecución de la paz a través de este largo proceso. Pues dichos hechos son en cierto modo la punta del iceberg, expresión visible de una aportación que va y viene de más allá, desarrollada fundamentalmente bajo el signo de la discreción y de la constancia, de la búsqueda de resultados más que de apariencias. Una aportación que se ha basado en la confianza, mantenida contra viento y marea, de que podía y debía haber una solución política, incluso en los momentos más difíciles, para un conflicto cuyas consecuencias llegó a sufrir en carne propia con los acontecimientos en su embajada en 1980. Apuesta mantenida frente a actores nacionales e internacionales; base de una estrategia de acción en diferentes ámbitos y a través de instrumentos diversos, como la construcción progresiva de canales de diálogo y confianza mutua con todos los actores de la sociedad guatemalteca, así como con otros actores internacionales relevantes en el conflicto.

Una labor a través de la cual España desarrolló un conocimiento sobre la naturaleza del conflicto y sus posibilidades de solución negociada que fue fundamental para contribuir al impulso político hacia ésta, y que permitió canalizar los instrumentos de acción exterior, tanto diplomáticos como de cooperación. Y ello tanto a nivel bilateral como a través de los foros a los que pertenece —y en los que ha gozado de una especial credibilidad en su posicionamiento respecto al conflicto guatemalteco—, como la Unión Europea, las cumbres iberoamericanas o las Naciones Unidas. Esto en el marco de una activa estrategia diplomática global, desarrollada desde inicios de los 80, de impulso a la solución negociada de las crisis centroamericanas, en un proceso de cuyo avance progresivo —a nivel regional primero; nacional, después— los acuerdos guatemaltecos constituyen el último paso y culminación. Así, no es extraño que al conformarse —a la luz de la exitosa experiencia similar en

el proceso salvadoreño— el Grupo de Amigos, España formará parte de él, constituyéndose en sus diferentes sedes y ámbitos de actuación en uno de los principales impulsores, al tiempo que completaba la aportación del Grupo con su propio esfuerzo bilateral y en otros ámbitos (formal o informal, público o discreto). El éxito del proceso negociador guatemalteco, por lo tanto, fue también el de la diplomacia española, de la posibilidad de la España en democracia de hacer diplomacia en el sentido más trascendente del término. De esta manera, España se constituye en actor internacional relevante para la construcción de la paz en un ámbito geográfico al que se siente tan especialmente unida.

De cara a la ejecución, las transformaciones en las posibilidades y modalidades de contribución de la sociedad internacional llevan a España a realizar un importante esfuerzo, cuantitativo y cualitativo, de cooperación para la paz. Cuantitativo, pues el compromiso de 42 millones de dólares de cooperación no reembolsable en tres años (18 millones en 1997, 12 en 1998 y 12 en 1999) para contribuir a la ejecución de los acuerdos constituye un esfuerzo sin precedentes hasta entonces, tanto por su cantidad como por su plurianualidad. Cualitativo, pues al asumir, con un millón de dólares en cada caso, el apoyo institucional, técnico y financiero de la Secretaría de la Paz y de la Fundación Guillermo Toriello para la incorporación de la URNG, se sitúa en una posición particularmente estratégica por su cercanía a los mecanismos de ejecución. Posición que es reforzada por sus proyectos para la creación de la Policía Nacional Civil y de la Defensoría Pública Penal; de fortalecimiento municipal y apoyo a la Escuela Judicial; propuestas para la reforma judicial, la Fiscalía General y otros que posibilitan la presencia de la Cooperación Española en prácticamente todas las áreas de la ejecución de los acuerdos. Lo anterior, unido a la activa participación y capacidad de propuesta en la diplomacia de la cooperación, su participación en la Comisión Especial de Incorporación en representación de la comunidad internacional y su influencia en las posiciones de la

Unión Europea, configura a España como uno de los actores internacionales decisivos para la ejecución de los acuerdos y, en general, del proceso en su conjunto. A la vez, su experiencia constituirá fuente de importantes lecciones para la diplomacia y la cooperación para la paz.

4. La construcción de la paz: tesis, preguntas y lecciones aprendidas

Al proceso guatemalteco es posible caracterizarlo por la pluralidad de líneas de conflicto, o de conflictos en el conflicto (político, socioeconómico y, muy particularmente, indígena, cultural e identitario), por la pluralidad y multiplicidad de actores, y por su extrema polarización —tanto por el número de polos o actores como por la distancia entre éstos—. Esto plantea el problema del escaso poder de los actores presentes en la mesa de negociación respecto a los ausentes de ésta y presentes en el entorno. Por ello, el éxito del proceso negociador depende no sólo del acuerdo en la mesa, sino también entre los actores en ésta y los actores relevantes del entorno. Sobre todo en su fase final, la negociación se convierte en una fórmula de escenificación para la suscripción de un gran pacto nacional que permita sacar al país de su crisis, dibujar para éste un futuro deseable y viable en lo político, lo socioeconómico y lo intercultural. Algo que sólo es posible a partir de la conciencia compartida sobre la necesidad de ese gran pacto nacional no sólo entre los actores en la mesa, sino entre la mayoría de los actores nacionales relevantes y la opinión pública guatemalteca. En este sentido, cabe señalar que así como el proceso salvadoreño es un proceso de poder, de fuerza, de mesa, de tiempos cortos y estrecha interrelación entre mesa de negociación y campo de batalla, el guatemalteco es un proceso de pasillos, de seducción y de maduración, de conservación y de búsqueda de fórmulas para dar respuesta a una conciencia y demanda generalizada de cambio y construcción de futuro.

Lo anterior determina en buena medida que en su contenido los acuerdos sean fundamentalmente de principios (por ejemplo, respecto a la reforma de la justicia o la oficialización y regulación legal del uso de las lenguas indígenas) y de mecanismos (instituyendo una Comisión para la Oficialización de las Lenguas Mayas o una Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia, compuestas por representantes con competencia y legitimidad de la sociedad guatemalteca, y con el mandato de producir informes y proyectos de ley destinados a integrarse en el ordenamiento jurídico o a conformar políticas públicas). Acuerdos de principios y mecanismos con consecuencias determinantes para la ejecución, al hacer de ésta, al menos en una primera fase, una continuación de la negociación en las comisiones instituidas, abriendo espacios de presencia y participación a aquellos actores relevantes del entorno que no estaban presentes en la mesa de negociación originaria, de modo que las propuestas finales en cada ámbito cuenten con la participación, legitimidad y consenso de todos los actores relevantes.

De cierta manera, los acuerdos pueden compararse a una Constitución a ser desarrollada en leyes para su aplicación y aplicabilidad. Y si el poder de la primera se encuentra en la mesa de negociación con sus mecanismos para coadyuvar y articular consensos hacia fuera, el de las segundas se sitúa en las comisiones o mecanismos creados por esos consensos. Así, de alguna manera, reconociendo implícitamente la insuficiente representación del entorno, los negociadores de los acuerdos abren su poder de negociación a otros actores, relevantes en cada ámbito, invitados a integrarse en los mecanismos de ejecución y haciéndolos copartícipes de la elaboración de los papeles a llevar definitivamente a la realidad. Naturaleza de acuerdos de principios y mecanismos que determina, por otro lado, la traslación de la negociación a la ejecución del momento de la verdad, de la presión decisiva, del momento clave en que el rompimiento del nudo gordiano haga

irreversible la traslación del papel a la realidad, la conversión del papel en realidad.

Como ya se dijo, los acuerdos son unos papeles que crean unas comisiones destinadas a producir otros papeles. Papeles destinados a transformarse bien en Constitución y leyes, en ordenamiento jurídico positivo; bien en políticas públicas; bien en alimento de archivos de investigación, seminarios y jornadas sobre lo que pudieron ser y no fueron, y sobre los porqués no transformaron la realidad, sobre cómo todavía podrían inspirar su transformación. Para que su destino sea uno y no otro, para que terminen encarnándose en ordenamiento jurídico y políticas públicas, y no en archivos y pasto para la meditación y la nostalgia, resulta determinante tanto el contenido como el diseño del proceso de ejecución definidos en la negociación, la institucionalidad, el cronograma y los mecanismos de ejecución y verificación.

Al contemplarse en retrospectiva el proceso negociador guatemalteco, no puede menos que señalarse su habilidad de convertir la necesidad en virtud y la debilidad en fortaleza, por su manera creativa y propositiva de superar obstáculos, tanto en el cómo como en el qué. En el cómo, al convocar una amplia gama de actores de la sociedad nacional y de la sociedad internacional a través de los mecanismos de cooperación. Sin embargo, el proceso adolece, como gran pasivo, de la insuficiente asociación del Poder Legislativo, tanto en la institucionalidad de la negociación como en la de la ejecución (la Asamblea de los Sectores Civiles como principal mecanismo de coadyuvancia nacional en la primera; la mera presencia de un representante en la Comisión de Acompañamiento en la segunda). Ello será determinante en las dificultades de traducción jurídica de los acuerdos y en la insostenibilidad jurídica del proceso.

En el qué, al reflejar el contenido más amplio y completo posible de paz positiva, al constituir los acuerdos sobre un proyecto de país y de futuro común en común. Un proyecto conformado a partir de la articula-

ción del consenso sobre el máximo común denominador para atraer a todos los actores relevantes sobre todos los temas. La paradoja del proceso guatemalteco radica, sin embargo, en que su brillantez encierra al tiempo su oscuridad; sus logros, sus riesgos; sus activos, sus pasivos. De ahí la perplejidad del quetzal, que nos plantea sus preguntas.

Si la articulación del consenso, dadas las características del proceso, resulta sólo posible sobre el máximo común denominador en torno a principios y mecanismos que posponen la ruptura de los nudos gordianos a la ejecución, ¿resulta a su vez sólo posible para quedarse en el papel, para no ejecutarse del todo? ¿Se trataba en el fondo, en perspectiva histórica, de la conformación de acuerdos de máximos en el qué, y posposición a posteriori del momento de la verdad a la ejecución en el mejor escenario posible? ¿O hubo acaso un exceso de confianza, un insuficiente grado de conciencia de que la posibilidad de llegar a acuerdos en la mesa no significaba su traslación automática a la realidad? ¿Qué pudo, en el contenido de los acuerdos, haber sido diferente para que su traslación a la realidad fuera mayor? He aquí algunos intentos de respuesta, esbozados con el ánimo de contribuir a la reflexión y el debate.

La institucionalidad de la ejecución y las fórmulas de asociación del Poder Legislativo suponen la desaparición de los dos mecanismos de coadyuvancia, nacional e internacional, de la negociación (la Asamblea de los Sectores Civiles y el Grupo de Amigos), y la articulación de una institucionalidad de la ejecución basada en la creación de dos instituciones en el seno del Gobierno y la URNG (la Secretaría de la Paz y la Fundación Guillermo Toriello); una Comisión de Acompañamiento como órgano central del proceso de ejecución y contacto entre las partes (de acompañamiento, no de decisión o ejecución), compuesta por dos representantes del Gobierno, dos de la URNG y cuatro ciudadanos representativos pero no representantes, con MINUGUA y un representante de la Asamblea Legislativa como observadores; y 17 comisiones de alta representatividad y

legitimidad en sus respectivos ámbitos, con el mandato de elaborar informes o propuestas normativas para la ejecución de sus respectivos acuerdos.

Un vistazo al proceso salvadoreño nos muestra a la Comisión Interpartidaria (aglutinadora de representantes de todos los partidos parlamentarios) como principal mecanismo de coadyuvancia junto al Grupo de Amigos en la negociación; y a una Comisión de Paz compuesta por dos representantes del Gobierno (uno de ellos un militar), dos del FMLN y uno de cada uno de los grupos parlamentarios, con ONUSAL y el Arzobispado de San Salvador como observadores. La Comisión de Paz disponía de competencias ejecutivas y de propuesta legislativa, de modo que cualquier proyecto de ley consensuado en la misma era automáticamente aprobado por el Legislativo, que formalizaba un compromiso ya adquirido por sus representantes. En Guatemala, la Comisión de Acompañamiento pierde sus ventajas, derivadas de ser asociación de la sociedad civil en la negociación, al ser incapaz de ligarse con el Legislativo durante el proceso de ejecución. Queda, de algún modo, en el vacío. Lo que nos plantea las preguntas de qué hubiera pasado si la Comisión no hubiera sido solo de Acompañamiento, si hubiera incluido entre sus miembros la representación de los partidos políticos parlamentarios; si se hubiera mantenido en la ejecución al Grupo de Amigos como mecanismo internacional de coadyuvancia e impulso político; si, de alguna manera, se hubiera articulado la complicidad y asociación de la Asamblea de los Sectores Civiles a la ejecución.

Todo proceso, toda mesa de negociación, necesita de unas partes que lo negocien. Todo proceso de ejecución de acuerdos negociados necesita también, de una manera u otra, de la negociación de la ejecución, y por ello de la implicación activa de las partes en ésta. De alguna manera, en todo proceso en el que participa un grupo insurgente se da un cambio de papeles entre negociación y ejecución. Pues si en la primera el rol de propuesta corresponde fundamentalmente al movimiento insurgente y el de aceptación al

Gobierno, en la ejecución la mayoría de los compromisos —excepto el fundamental: la transformación del grupo insurgente y su incorporación al sistema político— corren a cargo del Gobierno, y corresponde al grupo insurgente la aceptación de si con determinadas medidas se cumple lo acordado.

La experiencia del proceso guatemalteco nos muestra, en el caso de la URNG, una importante capacidad de propuesta en la mesa de negociación, al canalizar exitosamente las demandas de la Asamblea de los Sectores Civiles y de otros grupos de la sociedad civil. Si bien sigue en el campo de batalla como grupo armado y tal condición es la que permite su participación en la mesa de negociación del futuro de Guatemala, la URNG desempeña eficazmente el rol que le corresponde. En la ejecución, sin embargo, en virtud del contenido de lo negociado, la URNG se ve atendiendo tres frentes distintos: su condición de parte del proceso, su transformación en partido político, y su incorporación. Ello con la contradicción o tensión de que si bien desde la perspectiva del proceso y de la construcción histórica de Guatemala el orden de importancia estratégico es el descrito, desde el horizonte de su propia supervivencia material y como actor político es justamente el inverso. Durante la ejecución será factor de desequilibrio entre las partes el hecho de que —a diferencia de El Salvador, en donde los acuerdos previeron la transformación automática del FMLN como consecuencia de su desmovilización— a la URNG se le someta a complejos, costosos y trabajosos requisitos legales para su constitución en partido político. De igual manera, será fuente de tensión el que buena parte de la financiación de sus cuadros y de la capacidad técnica de éstos se concentre en la Fundación Guillermo Toriello.

En el caso del Gobierno, procede señalar la creación de la Secretaría de la Paz como arma de doble filo para la ejecución. Pues si la creación de una estructura específica en el seno del Gobierno, y la concentración de la coordinación y la interlocución nacional e internacional en la misma puede tener indudables ven-

tajas técnicas y operativas, implica igualmente el riesgo de considerar a la construcción de la paz y a la ejecución de los acuerdos como una política más de un ministerio del Gobierno. Con ello se evita la implicación de las otras instancias estatales y se elude la asunción por éstas del costo político de su no implicación; costo político trasladado a la Secretaría de la Paz, que puede correr así el riesgo de convertirse en la cara amable y comprometida de un Gobierno que no necesariamente sigue sus compromisos. El reto de explotar sus potencialidades y evitar sus riesgos se constituye así en decisivo no sólo para la Secretaría, sino también para el proceso de ejecución en su conjunto, que necesita del compromiso e implicación de todo el Gobierno y de las instituciones del Estado para dar el paso transformador del papel a la realidad.

Sobre el cronograma y los mecanismos jurídicos estipulados solo caben preguntas: ¿fue demasiado corta la paz armada? ¿Pudo haberse previsto que finalizara coincidiendo con algunas de las transformaciones políticas decisivas de los acuerdos, o con la incorporación y constitución en partido político de la URNG? ¿Y si se hubiera previsto la coincidencia o celebración del referéndum para las reformas constitucionales con la finalización de la desmovilización de la URNG (y no, como tuvo lugar, dos años después)? ¿Y si la Asamblea Legislativa hubiera participado en la formulación de las propuestas de reformas constitucionales que la Comisión de Acompañamiento envió a ésta para su aprobación, de modo que no hubiera habido ampliación y alteración de su contenido? ¿Y si se hubiera previsto la automaticidad de la constitución de la URNG en partido político tras su desmovilización mediante una fórmula jurídica especial al efecto? ¿Y si la Comisión de Acompañamiento no sólo hubiera sido tal, y hubiera contado en su seno con la presencia de los grupos representados en la Asamblea Legislativa?, ¿y si hubiera contado, en definitiva, con otra composición y otros poderes?

Para el paso del papel a la realidad también fue determinante la problemática del tiempo político en Guatemala. El principio cons-

titucional de no reelección y la práctica de la vida política guatemalteca, conforme a la cual ningún partido ha permanecido en el poder por dos mandatos consecutivos, hacen que de hecho sólo en la primera parte de su mandato el Presidente de la República tenga el poder de impulsar grandes transformaciones, lo que dificulta no solo la ejecución de los acuerdos, sino, en general, las políticas y la gobernanza.

¿Qué decir de MINUGUA? ¿Moderador es igual a verificador? Si de la negociación de la negociación se pasa de hecho a la negociación de la ejecución, qué duda cabe que el mediador en la ejecución tiene un importante papel que jugar en ésta. La cuestión es si ese papel debe ser al mismo tiempo el de verificador. Pues si bien la ejecución necesita de negociación, y ésta de mediación, y para ella la confianza, conocimiento y autoridad adquiridos en la negociación resultan insustituibles, también requiere verificación, y para ello es fundamental la distancia, el desconocimiento de cuál pueda ser la reacción del verificador, la sensación de que el cumplimiento no es negociable. El nombramiento del moderador como jefe de la misión de verificación —característica del modelo guatemalteco en la primera fase de la ejecución— sustrae a ésta, y al propio jefe de la misión de verificación y a las partes, la posibilidad de recurrir al mediador para la interpretación de los acuerdos durante la ejecución; una posibilidad que sí estuvo presente en El Salvador en momentos de crisis.

Si comparamos a MINUGUA con ONUSAL de El Salvador, observamos que en ésta los jefes de división tenían un mayor rango en el sistema de Naciones Unidas, y por ello mayor interlocución política. Tras la de éstos venía lógicamente la capacidad de interlocución del Jefe de Misión de ONUSAL, quien a su vez, en caso de no conseguir el cumplimiento de determinado compromiso, tenía el recurso inmediato a la intervención de los embajadores del Grupo de Amigos, la del mediador Álvaro de Soto, la del Secretario General Adjunto para Operaciones de Paz, Marrack Goulding, y la del propio Secretario

General de Naciones Unidas, quien convocó en más de una ocasión a la Comandancia General del FMLN a Nueva York o se dirigió al presidente Cristiani. De alguna manera, se crea la percepción en las partes y en los actores de que la negativa a alguna propuesta puede llevar a la intervención posterior de todas las instancias sucesivas, lo que provoca la tendencia a ceder en la medida de lo posible. En El Salvador, pues, el jefe de la misión de verificación contó con peones por delante y con paracaídas por detrás para impulsar la ejecución del proceso. En Guatemala, en cambio, dispone de una confianza única e insustituible con las partes, y nada mejor para un proceso que avanzar sobre el convencimiento y la confianza. Pero en el caso de que el impulso político necesite de otros ingredientes, ¿dónde están los paracaídas y los peones?

MINUGUA, además de verificación, hace también cooperación, impulsando proyectos tendentes a la ejecución de los acuerdos mediante la participación de donantes, incluido el PNUD y otras agencias del sistema de Naciones Unidas. Ello tiene sin duda la ventaja de contribuir a la verificación de los acuerdos en la medida en que dichos proyectos contribuyen a su cumplimiento. Pero en el caso de que los proyectos no alcancen sus objetivos, se plantea el riesgo de que la verificación pueda ser autoevaluación, y la evaluación, autojustificación de romper el principio general de que no se puede ser juez y parte, incluso en el caso de que para la verificación sea absolutamente pertinente el riesgo de ser presentada como influenciada por la labor del verificador como cooperante. ¿Es conveniente que confluyan la cooperación y

la verificación en el mismo actor? ¿Es necesario que el verificador coopere cuando pueden hacerlo y lo hacen otros actores de la comunidad internacional comprometida en la ejecución? ¿Zapatero a tus zapatos?

Por otra parte, si un proceso de paz consiste, como se ha señalado, en la conversión, a cambio de la desmovilización de un grupo armado, de unos papeles en ordenamiento jurídico y políticas públicas, y si a raíz del resultado negativo del referéndum para las reformas constitucionales dicha transformación en ordenamiento jurídico resulta imposible en cuestiones esenciales, ¿tenía sentido que MINUGUA siguiera verificando la ejecución de lo que ya no era ejecutable? ¿Lo hubiera tenido la modificación de su mandato o de su nombre, alguna fórmula de transformación sustancial de la verificación internacional ante la modificación sustancial del proceso? ¿No entraña

su continuidad el riesgo de que el medio para un fin se convierta en el fin en sí mismo, marioneta que adquiere su propia vida?

Dicho lo anterior, y ante las distorsiones de la diplomacia del desarrollo en la ejecución de los acuerdos, planteemos ahora algunas tesis¹¹. (a) En un proceso cuya naturaleza y esencia es interna, resulta en última instancia determinante para su avance global la participación de los actores internos. La cooperación y la aportación internacional pueden acompañar pero no sustituir la decisión y acción nacional. La velocidad externa no puede superar a la velocidad interna del proceso.

(b) Un proceso que responde a una problemática en esencia política y no técnica necesita fundamentalmente aportaciones po-

En un proceso cuya naturaleza y esencia es interna, resulta determinante para su avance global la participación de los actores internos. La cooperación y la aportación internacional pueden acompañar pero no sustituir la decisión y acción nacional. La velocidad externa no puede superar a la velocidad interna del proceso.

11. Dichas tesis han sido recogidas ya por el autor en Montobbio, M., "Coherencia de políticas y construcción de la paz". En Alonso, J. A. y Fitzgerald, V. (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid: Libros de la Catarata, 2003.

líticas para avanzar en los momentos decisivos. Todo proceso implica metamorfosis y haraquiri, puntos de no retorno, decisiones transcendentales, especialmente para los actores nacionales. Lo técnico es fundamental, pero no sustituye a lo político. En perspectiva internacional, la cooperación acompaña, pero no puede sustituir a la acción diplomática y de impulso político. Cuando dicha acción sea necesaria en la negociación, lo será también en la ejecución: la ausencia de su instrumentación llevará a la ejecución por otras vías, con riesgos de distorsión.

(c) La coherencia fundamental y determinante del resultado final de un proceso es la que se da entre actores y políticas nacionales e internacionales. Difícilmente la paz podrá constituirse y consolidarse a medio plazo si la coherencia que pueda alcanzarse entre los actores relevantes de la sociedad internacional no se corresponde en sus posiciones y acciones con la alcanzada en la sociedad nacional. Por ello, los actores internacionales efectivos en un proceso de paz serán aquellos que asuman la problemática y la agenda de los actores nacionales. Si bien ello puede predicarse respecto al proceso negociador, en el proceso de ejecución cabe una consideración positiva de la supeditación de la cooperación y el alineamiento de la acción internacional al cumplimiento de los acuerdos de paz que los actores nacionales se han impuesto a sí mismos.

(d) Si bien determinados fines pueden ser alcanzados por un actor internacional como efecto secundario de instrumentos cuya finalidad principal es otra, y todos los instrumentos deben ser utilizados en perspectiva global y con la conciencia de todas las consecuencias de su uso, ello no obsta que deban utilizarse los más adecuados y los de menores efectos colaterales para cada objetivo. Cuestión que se plantea particularmente en la distinción entre lo técnico y lo político, y en la disyuntiva entre el recurso a la acción diplomática o a la cooperación. Para lo que resulta conveniente en cada momento preguntarse qué se puede conseguir, y qué no se puede conseguir, con una u otra.

(e) Si bien la incorporación de todos los actores al proyecto, objetivo, paradigma y agenda de la paz resulta altamente positivo, la acción de cada uno debería concentrarse en el ámbito más propio de su naturaleza y especialización relativa. (Tantos riesgos puede haber en que un Estado intente diseñar programas de ajuste estructural como en que un banco haga diplomacia para la paz.) Este principio de especialización es también aplicable entre los actores internacionales y en el seno de ellos.

(f) Incluso en el caso de que exista mucha voluntad política por parte de los actores nacionales para la ejecución de los acuerdos de paz, la aportación de la sociedad internacional no se circunscribe a la cooperación. Sin embargo, la cooperación aporta recursos técnicos y conocimientos en ocasiones insustituibles para la construcción de la paz; evita la argumentación de excusas técnicas ante la falta de voluntad política por parte de los actores nacionales; y constituye un instrumento fundamental, pero no único, en términos de misiones de paz, impulso político, buenos oficios, acción diplomática y funciones de garantía. En este sentido, la experiencia demuestra también que una misión de verificación no solo es tal, sino también una instancia de impulso y de garantía política. Igualmente, el principio de especialización debería conllevar la exclusión de tareas de cooperación en la misión de verificación.

(g) La coherencia imprescindible es la coherencia planteada en negativo: si bien el escenario ideal es que todos los actores, nacionales e internacionales, hagan converger sus políticas, acciones e instrumentos hacia el objetivo de la paz, lo cierto es que para todos ellos la agenda de la paz convive con otras agendas. El mínimo vital para el proceso de paz radica entonces en que dicha convivencia no suponga la superposición de agendas incompatibles con la de la paz.

Siendo estas las tesis, qué lecciones es posible entresacar del proceso de paz guatemalteco. En primer lugar, los pilares de la sostenibilidad del proceso son, en definitiva,

el jurídico (la transformación de los acuerdos en ordenamiento jurídico y la aprobación de las reformas constitucionales que posibiliten las reformas legales) y el económico (los acuerdos en su esencia significan más y mejor Estado y políticas públicas, y para ello más recursos del Estado: la reforma fiscal). El desmoronamiento o ausencia de ambos pilares conlleva la imposibilidad de trasladar los acuerdos del papel a la realidad.

En segundo lugar, la lección sobre las visiones alternativas del proceso y la transición disfrazada. El proceso de paz de Guatemala es, sobre todo, proceso, parte de un proceso que viene de antes y sigue después. De alguna manera más proceso que de paz. Y en cuanto tal adquiere paradójicamente su sentido último como proceso de paz. Proceso que tal vez en su esencia no haya sido del todo un proceso de paz. Que tal vez haya sido, sea, una transición disfrazada de proceso de paz. Disfraz por impotencia, por imposibilidad de seguir avanzando. Imposibilidad de avance desde el sistema y sus instituciones que lleva a aceptar la negociación de las reformas requeridas para desentramar la situación y articular el pacto fundacional e incluyente que defina la hoja de ruta hacia el futuro deseado.

Desde tal perspectiva, con el resultado negativo del referéndum concluye el proceso de paz; pero no el proceso: éste se despoja simplemente de su disfraz de proceso de paz. Y puede continuar por otras vías, por otros pactos, en otros foros, como resultado de elecciones y expresiones de la voluntad popular en las que participan todos los actores y expresiones políticas significativas a fin de transformar Guatemala en el sentido señalado en los acuerdos. Quizá, según como se planteen las cosas, se despoje del disfraz del proceso de paz porque no lo necesite ya para seguir avanzando como proceso transformador. Tal vez, incluso, pueda llegar a avanzar más sin él. Las consecuencias de un resultado democrático pueden superarse siempre con otro.

En tercer lugar, es posible extraer lecciones a partir de una aproximación comparada —sin entrar en un análisis detallado que

trasciende al planteamiento del presente trabajo— a los procesos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Así, el proceso centroamericano en su conjunto puede describirse como de efecto dominó a la inversa, o si se prefiere, de principio de evitación o de promover cambios que eviten otros cambios: evitar en El Salvador lo que ha pasado en Nicaragua (por ejemplo, los capitanes salvadoreños instauran un régimen cívico-revolucionario y cambian las alianzas del poder para evitar el triunfo de la revolución); y en Guatemala lo que ha pasado en Nicaragua y en El Salvador (los generales guatemaltecos promueven la transformación del régimen antes de que lo hagan los capitanes). En los procesos de paz centroamericanos, pues, unos influyen sobre otros. Difícilmente el de Nicaragua hubiera podido tener lugar fuera del marco de la pacificación regional, ni el de El Salvador sin el de Nicaragua previamente, ni el de Guatemala sin los de Nicaragua y El Salvador. Sin embargo, más allá de la dinámica, podemos preguntarnos, desde el punto de llegada, qué no ha pasado en Guatemala que sí forma parte de la realidad de Nicaragua y de El Salvador.

Si bien en Nicaragua y El Salvador se han acometido importantes reformas agrarias como resultado de sus procesos —con lo que ello conlleva de superación del límite estructural para el cambio político—, en Guatemala la reforma agraria no ha tenido lugar, lo que configura un modelo de desarrollo que incide en el político. Por otra parte, en Guatemala no se ha dado una reforma fiscal, y la presión fiscal y el gasto del Estado por habitante es sustancialmente menor al de los otros dos países del istmo. Además, en el marco de sus procesos, tanto Nicaragua como El Salvador han realizado reformas constitucionales de los textos adoptados en los ochenta, lo que tiene un valor jurídico y político en tanto nuevo pacto constituyente como consecuencia y encarnación de la paz. En Guatemala no ha sucedido así. Finalmente, en los tres casos nos encontramos en el punto de llegada con un nuevo régimen político democrático. Sin embargo, el sistema

político comprende, junto al régimen y sus instituciones, las estructuras de intermediación, el sistema de partidos políticos y la cultura política. Y si esta última por su propia naturaleza se encuentra en evolución, el sistema de partidos de Nicaragua y El Salvador está consolidado y cuenta con alternativas de Gobierno; Guatemala, en cambio, destaca por la volatilidad de su sistema de partidos, que dista de haber alcanzado la consolidación.

En conclusión, lecciones aprendidas, tesis, hipótesis, preguntas... y tras ellas el papel en blanco, el que siempre queda por mucho que escribamos para anular su vacío, el que podemos intentar llenar a partir de ahora. En su vocación mayéutica, este ensayo, esta aportación, esta indagación sobre la perplejidad del quetzal, quiere contribuir a mirar hacia atrás para hacerlo hacia delante, quiere invitar a producir pensamiento para la

acción —no necesaria ni principalmente en coincidencia con lo expuesto—. Pues el futuro es un folio en blanco: aguarda escritura y necesita hojas de ruta.

Referencias bibliográficas

- Galtung, J., *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Oslo: Gernika Gogoratuz, 2003.
- Montobbio, M., *Construyendo Estados viables. Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica*, Madrid, Centro internacional de Toledo para la Paz, documento de trabajo n° 4, marzo de 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, 2004.