

Acuerdos de paz y cambio en Guatemala

Luis Pásara

A fines de 1996 se firmó el último de una serie de acuerdos destinados a poner término a 36 años de conflicto armado en Guatemala. Transcurridos seis años, este artículo se pregunta por los resultados del proceso guatemalteco y los cambios producidos durante la pacificación. Se discute la utilidad del tipo de acuerdos alcanzados, que propusieron un amplio conjunto de iniciativas destinadas a transformar radicalmente la sociedad y el Estado en el curso de cuatro años de ejecución, y se encontraron con obstáculos políticos y sociales estructurales.

A diferencia de propuestas más ambiciosas, sería bueno asumir que el objetivo específico de un proceso de paz no consiste tanto en resolver todos los conflictos como, en primer lugar, reconocerlos (Galtung, p. 271). En ese marco, tomar el camino de la paz «no significa un arreglo definitivo de problemas específicos (por prominentes que puedan ser determinadas injusticias entre las causas del conflicto) sino, más bien, una restauración de la política normal» (Zartman, p. 24). Veamos si tal logro ha sido alcanzado en Guatemala.

En busca de un punto de partida

Guatemala es una sociedad en la que el desarrollo del sujeto se produce a través de experiencias sociales sumamente cerradas, acordes con una baja agregación de las organizaciones que agrupan intereses. Los lugares institu-

Luis Pásara: profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México.

Palabras clave: pacificación, procesos políticos, cultura política, Guatemala.

Nota: Este texto resume el capítulo final del libro *Paz, ilusión y cambio en Guatemala*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, en prensa.

cionales donde se reúnen individuos en torno de ciertos objetivos comunes tienen una marcada debilidad. Como resultado de la característica fragmentación de la existencia social en Guatemala, sólo la familia, y la Iglesia en el caso de la población evangélica, se cuentan como núcleos duros de pertenencia; tal vez, entre la población rural deba añadirse la aldea. No obstante, ni siquiera en estos núcleos sociales básicos la comunicación del guatemalteco medio vence completamente la profunda desconfianza que tiñe sus relaciones interpersonales, y que se acrecienta cuando se trata de la esfera pública. La diversidad étnica y cultural de Guatemala parece operar más como un factor de división que de riqueza, en tanto «erige nuevas barreras a la comunicación y la cooperación» (Fukuyama, p. 270).

Uno de los más importantes rasgos de la sociedad guatemalteca consiste en que la ausencia o la extrema debilidad histórica del Estado ha dado lugar a la precariedad de los espacios correspondientes a lo público y a la ciudadanía. En la mayor parte del siglo xx la única expresión visible del Estado fue el ejército, acompañado de la militarización, «una cultura que se ha nutrido de la sociedad» (Gutiérrez, p. 34). Como consecuencia de las severas restricciones en el proceso de interrelación Estado/nación, las instituciones estatales civiles no están arraigadas en la cultura de la gente. De allí que para explicar los linchamientos, actualmente extendidos como práctica habitual en Guatemala, sea necesario atender –más que a la obvia ineficacia de las instituciones del Estado– a un concepto vigente de justicia que prefiere la venganza privada, con el cobro cotidiano de deudas o agravios recurriendo a la fuerza, en la ciudad o en el campo. Se trata de «una sociedad que no ha desarrollado las formas políticas que le permitan erradicar el recurso a la violencia como instrumento del poder» (Arévalo, p. 161). Este perfil social tiene una raíz histórica profunda, que acaso deba remontarse a sus antecedentes mayas, pero que se desarrolla en la Colonia bajo la figura del encomendero (Torres-Rivas, p. xvi) y se mantiene en la República como «un proyecto de nación racista endogámico y excluyente, que pervive en el imaginario de las elites de poder en la actualidad» (Casaús, pp. 117, 125).

Los contenidos de la experiencia histórica guatemalteca –centrada en grupos sociales primarios, altamente fragmentados e inestables, y presidida por un Estado militar que sancionaba transgresiones pero no proveía las bases institucionalizadas de lo colectivo– continúan siendo reproducidos desde diversas instancias, como un sector importante de iglesias evangélicas y algunos influyentes medios de comunicación. En este discurso producido a tal efecto, el Estado y lo público son arrinconados para la preeminencia de lo particular,

el interés individual no pasa por el logro colectivo y la justicia es una cuestión privada ajena al interés social. Dominan los elementos de una aparente modernidad, que se ampara en el liberalismo reforzando las características de un paisaje pre-estatal. En este marco deben ser situados los fenómenos que traban la evolución del país hacia formas modernas y civilizatorias de organización.

El abandono sistemático de la educación por el Estado –contrariamente a lo ocurrido en muchos países latinoamericanos– ha impedido la formación de cierta base de homogeneización social que constituye una premisa para la definición del ciudadano. El país carece de una lengua común; junto al castellano, de uso mayoritario, conviven algo más de 20 lenguas, la mayoría de las cuales tiene origen maya. La crónica insuficiencia de recursos fiscales ha hecho crecer una deuda interna cuyos acreedores son, precisamente, quienes resultan los principales beneficiarios de la baja carga tributaria. Además, se ha preferido mantener el voto en una condición no obligatoria, lo que ha facilitado un alto nivel histórico de abstención electoral. Algunos de los rasgos descritos pueden encontrarse en varios países de América Latina. En ese sentido, Guatemala no es una excepción pese a que durante el último siglo ha pasado por 5 constituciones, 6 golpes de Estado y 36 gobiernos, de los cuales 15 fueron juntas militares. De hecho, en algunos de los otros países centroamericanos y en la mayoría de los andinos, se verifican características similares. La diferencia del caso guatemalteco no consiste solamente en haber arribado de manera temprana a una «crisis social crónica» (Jonas, p. 73), que en efecto ya en los años 80 distinguía al país sobre buena parte de la región latinoamericana. Además, en Guatemala la debilidad histórica del Estado, la negación y descrédito premeditados de lo público, y las dificultades para constituir ciudadanía son mucho más graves y profundas. Se trata de «una cultura de inclusiones/exclusiones donde *el ciudadano libre no puede surgir*» (Torres-Rivas, p. xvi). De allí que pueda sostenerse que Guatemala está «entrando al siglo XXI con notables retrasos, en relación con su propia historia y en comparación con los países latinoamericanos de parecida conformación» (IDEA, p. 4).

Como plantea Sánchez (p. 64), el conflicto armado interno correspondió a un paisaje social donde existían marcadas desigualdades socioeconómicas alimentadas por el racismo, y el sistema político no admitía «una amplia gama de posturas» ni manejaba «los conflictos por medios democráticos», todo ello dentro de una polarización internacional propia «de los condicionantes de la Guerra Fría». Sin embargo, como apunta Torres-Rivas (comunicación personal, 2002), los términos trágicos del conflicto armado –inútilmente prolonga-

do a través de más de tres décadas– no propiciaron un cambio de los grupos dominantes del país, para que abandonaran su viejo perfil terrateniente; militarizaron aún más a la sociedad al abarcar la cultura de los civiles; descompusieron a numerosas comunidades indígenas mediante mecanismos coercitivos de participación en la guerra que inculcaron tendencias vengativas y violentas; diezmaron una generación de cuadros políticos e intelectuales favorables al cambio social; y los alzados en armas fueron utilizados como pretexto para no enfrentar graves problemas sociales y mantener el país bajo sus formas tradicionales de dominación.

En ese marco social –al que hoy debe restársele una confrontación de superpotencias ya extinguida y añadirse la apertura democrática– es algo más sencillo entender lo ocurrido con el contenido de los acuerdos de paz, firmados entre el gobierno del presidente Alvaro Arzú (1996-2000) y la dirigencia guerrillera. Tales contenidos fueron pensados como un complejo esfuerzo para contar con un proyecto global destinado a resolver los difíciles y arraigados problemas que habían conducido a la guerra. Pero tratándose de un país como Guatemala, esa perspectiva difícilmente podía sostenerse en grandes voluntades políticas y sociales. La ambiciosa propuesta expresada en los acuerdos cayó en el vacío propio de una sociedad con su agenda pública crónicamente débil y estrecha, con un liderazgo de mirada corta y una ciudadanía nominal, renuente a ejercer como tal. Es un marco donde la paz no logró convertirse en una gran causa nacional, la sociedad guatemalteca no hizo suyos los acuerdos y la población –si bien se expresaba ocasionalmente a favor–, no conoció el contenido de la paz ni se sintió comprometida con los compromisos que intentaron darle un horizonte programático.

Evaluar el cambio en Guatemala

Pese a este marco histórico, cultural, institucional y social debe reconocerse que los acuerdos de paz abrieron una oportunidad para Guatemala. Proponemos emplear dos criterios principales para evaluar los cambios producidos desde entonces. El primero, utilizar como elemento de contraste no los deseos o expectativas de quien evalúa sino la situación del país antes de iniciar el proceso de paz (Porras, p. 5); el segundo requiere verificar si se ha alcanzado o no «un resultado que devuelve el conflicto a la política normal» (Zartman, pp. 21-22), no entendiendo esto como la vuelta a una normalidad guatemalteca sino como un ingreso a la normalidad latinoamericana. En esta dirección, como subraya Hampson (pp. 9-10), si bien el fin de la violencia y la confrontación armada constituye un éxito, no es suficiente para calificar de

exitosos los cambios ocurridos. A ese logro deben añadirse otros que establezcan rutas institucionalizadas para el manejo de demandas, diferencias y conflictos. Hoy Guatemala no es el mismo país que vio la firma de la paz. Los diversos cambios ocurridos pueden ser agrupados en varios rubros, al cabo de cuyo examen se intentará ofrecer un balance del conjunto.

La *finalización del conflicto y la apertura política* son logros respecto de los cuales no existen opiniones encontradas en el país. Terminó el conflicto armado, se desmovilizó a la guerrilla sin incidentes importantes, se afirmó el libre juego electoral con la incorporación activa de las izquierdas, todo ello a través de vías políticas. Aunque la vuelta a la democracia se produjo una década antes de firmarse la paz, el funcionamiento institucional se afirmó con los logros políticos del proceso. Quedaron atrás la exclusión y la persecución como políticas de Estado. Ese proceso de paz abrió múltiples oportunidades para el diálogo y el ejercicio de la tolerancia. Si se comparan resultados de encuestas realizadas en 1992 y en 1999, los guatemaltecos «se sienten más libres ... Un mayor porcentaje piensa que vale la pena votar y un porcentaje menor apoyaría un golpe de Estado» (Azpuru 2001, p. 79). Sin embargo debe considerarse que durante ese lapso el apoyo de los guatemaltecos al sistema ha permanecido estancado en un bajo nivel, si se le compara con los demás países latinoamericanos (ibíd., pp. 75-76). En materia de *derechos humanos* se produjo una mejora nítida durante el gobierno de Arzú, firmante de la paz. Las violaciones dejaron de ser un recurso estatal. Sin embargo, durante la actual gestión de Alfonso Portillo el deterioro en este aspecto ha sido notable, al punto de que varias organizaciones de derechos humanos –la respetada Fundación Myrna Mack, entre ellas– constatan el resurgimiento de patrones de actuación de grupos ilegales que replican los usados en la lucha contrainsurgente, incluyéndose entre ellos intimidaciones y asesinatos.

En lo que se refiere a *participación y organización sociales*, parece haber acuerdo en que ambas se incrementaron durante el proceso de paz, con la mayor apertura de espacios para la libre expresión ciudadana. El diálogo y la discusión encontraron un clima de mayor libertad en el que estos ejercicios son considerados posibles y entrañan menores riesgos que en el pasado. Mujeres e indígenas lograron cierto papel protagónico que no habían tenido antes, fortaleciéndose a la vez determinados niveles de organización. Especialmente durante el gobierno de Arzú, se abrieron oportunidades para un debate nacional sobre temas no discutidos, tales como las estructuras socioeconómicas y la desigualdad, los derechos humanos, la discriminación étnica, el régimen tributario y el rol del ejército (Azpuru 1999, p. 117; 2001, p. 66). Ello no

obstante, la participación como experiencia nueva que sucede a un silencio de años impuesto por la represión, da lugar a claroscuros en sus resultados: hay demandas exacerbadas en las que pesa demasiado la conflictividad y, en ocasiones, el reclamo de consenso es una excusa para impedir el arribo a acuerdos y perpetuar el enfrentamiento y la confrontación.

En lo tocante a *cambios en el Estado*, se han producido en algunas instituciones y ciertos aspectos de su funcionamiento. Una de las mayores modificaciones se dio durante el gobierno de Arzú en materia de gasto público, con un incremento en las áreas sociales –especialmente en educación– y cierta concentración en las zonas afectadas por la guerra. En términos institucionales los mayores cambios han ocurrido en el área de seguridad y justicia, aunque sus resultados sean todavía insuficientes. Se estableció la Policía Nacional Civil, en lugar de la antigua policía, subordinada al ejército. Se dio inicio a la reforma del sistema, cuyos logros son especialmente notorios en el terreno judicial, donde se ha establecido una carrera con base en concursos públicos. No obstante, no se han producido cambios radicales en cuanto al conjunto del aparato del Estado, acaso porque –como en otros países de la región– aún hace falta un acuerdo básico sobre su rol. En lo que se refiere al *ejército y los militares*, debe tomarse como punto de partida el fenómeno de la militarización que pervivió en Guatemala durante décadas y que fue revertida durante el proceso de paz. Tanto Arzú como Portillo han destituido generales, descazando la institución o reemplazando por entero a sus cúpulas. El ejército ha visto disminuir su poder político, si bien durante el gobierno de Portillo un núcleo de militares en retiro ha alcanzado un peso decisivo en el manejo del aparato estatal. Los cambios en materia de desmilitarización, sin embargo, tienen límites que aparecen al pasar revista al cumplimiento de los compromisos firmados en los acuerdos de paz, donde aparecen más apegados a la letra que a su espíritu. El control de las Fuerzas Armadas por la autoridad civil no ha sido plenamente alcanzado: «el espacio político creado al disminuir prerrogativas militares no ha sido ocupado por estructuras y procedimientos democráticos» (McCleary, p. 129). Los militares han dejado la responsabilidad sobre el conjunto de la marcha del Estado, pero conservan un importante margen de presencia y de autonomía. La subsistente presencia del ejército en muchas esferas de la vida del país, tiene un doble efecto, muy distante de los objetivos de los acuerdos de paz:

Por un lado, el Estado utiliza la institución armada para cumplir con funciones que deberían estar asignadas a dependencias civiles, bajo el pretexto de la poca capacidad operativa de éstas o su falta de presencia dentro del territorio nacional, lo que ocasiona la persistencia de la debilidad de las estructuras estatales y no permite su consolidación y fortalecimiento. Por el otro, el ejército se

ve beneficiado con esta coyuntura, pues todavía uno de sus objetivos es ejecutar labores de acercamiento a la población, a fin de realizar las tareas de inteligencia social (Minugua, p. 18).

Así como fueron estructuras, relaciones y elites propias de la sociedad guatemalteca los factores que hicieron del ejército el personaje central de la vida pública, poner fin a su protagonismo requeriría emprender un proceso para el que no ha habido fuerzas civiles y políticas en los seis años siguientes a la firma de la paz. Aun así el ejército se ha visto institucionalmente debilitado en estos seis años: carece de objetivos claros y de políticas definidas, su manejo parece haberse feudalizado debido a la falta de liderazgos y podría decirse que enfrenta una crisis de identidad. En cuanto a la cuestión *indígena*, un tema clave, los logros de los últimos cinco años no pasan de haber colocado el tema en el debate público y haber instalado un liderazgo en la mesa de discusión pública. Dada la situación previa del país estos avances no son poca cosa. Por otro lado, se sostiene que el movimiento indígena «parece estar ahora estancado» y más débil que antes de la firma de la paz (Sieder et al., pp. 4, 25). Los espacios abiertos a los representantes no parecen haber sido ocupados. Debe recordarse que Guatemala es un país donde —en contraste con lo ocurrido en Bolivia, Ecuador, México y Perú— se evitó «de manera exitosa un proceso de asimilación o eliminación», debido no solo a la exclusión impuesta por los grupos dominantes sino, también, a la postura «de resistencia» adoptada por los propios indígenas (Sieder 1997, p. 105). La migración a las ciudades fue demorada y se mantuvo cierta renuencia respecto de la escolarización de las generaciones jóvenes. Cabe pues preguntarse si la falta de incorporación indígena a los espacios institucionales abiertos en los últimos años no se corresponde con una opción histórica que probablemente haya sido alimentada por los limitadísimos logros alcanzados mediante los acuerdos de paz. Dadas las resistencias culturales del indígena guatemalteco, los magros resultados obtenidos por la paz pueden haber desestimulado una mayor presencia suya en el escenario nacional, precipitando un desaliento resentido que tal vez conduzca al «separatismo cultural, la división y el conflicto renovado» (Sieder 1999, p. 106) y estimule «el desarrollo de fuerzas más radicales y separatistas» (Armon et al., p. 19).

La reconciliación apareció, en el texto de los acuerdos y en el discurso sobre el proceso de paz, como un logro que debía ser alcanzado. Si bien falta una mayor información sobre lo que ocurre en aldeas y poblados rurales, el proceso no parece estar en la vía de la reconciliación. La encuesta sobre cultura democrática halló en 1999 que casi la mitad de los entrevistados (44%) mostraba confianza en la institución militar, precisamente responsable de la mayor parte de los excesos y violaciones, según el informe de la Comisión de

Esclarecimiento Histórico (CEH), encomendada en los acuerdos de paz para establecer la verdad de lo ocurrido durante el conflicto armado interno. Al ser publicado en 1999, este informe cayó en el vacío. Un año antes había ocurrido algo similar con el informe Remhi (Informe para la Recuperación de la Memoria Histórica), coordinado por monseñor Juan Gerardi y concebido bajo la ecuación de verdad, justicia, perdón y reconciliación. La falta de reacción, en ambos casos, pareció sugerir una preferencia social cuando menos pasiva por el olvido, circunstancia que como indica la experiencia de otros países latinoamericanos sólo contribuye a la postergación del problema pendiente. El balance muestra entonces sus aspectos más sobresalientes en el terreno político y revela cambios, de un lado, en términos del aparato del Estado y, de otro, respecto de la participación y la organización social. En el plano socioeconómico no parece haber novedades de importancia. El proceso de paz no respondió directamente al desafío de la pobreza: «el éxito en la construcción de una sociedad pacífica implica necesariamente mejorar los estándares de vida y las oportunidades de la población» (Azpuru 1999, p. 120).

Para Reyes, «sin acuerdos importantes de beneficio social ... el pueblo indigente fue claramente el perdedor» (pp. 130-131). En concordancia, se ha sostenido: «No hay evidencia real de que [a] una amplia base de ciudadanos ... los acuerdos les hayan traído beneficios tangibles» (Spence et al., p. 58). A la vista de algunos indicadores, esta conclusión se revela inexacta: por ejemplo, el gasto social del Estado ha beneficiado a sectores importantes. Sin embargo los beneficiarios son difusos y ese hecho afecta severamente la percepción de la mejora. En el discurso, el proceso de paz beneficia al conjunto pero en una sociedad donde el sentido de pertenencia es bajo, nadie se considera favorecido por logros que no sean particularizados. Es cierto que los cambios se basaron en un acuerdo sobre la tolerancia y la diversidad política, y no en reformas necesarias para la redistribución de la riqueza (Palencia, p. 38), pero cabe preguntarse si es posible democratizar las estructuras políticas sin democratizar el orden socioeconómico (Sieder 1998, p. 115; 1999, p. 115). Si se toma referencialmente el conjunto de América Latina, la respuesta es sí. Pero también es verdad que la mayor parte de la región continúa su prolongada decadencia en términos económicos y sociales.

No resulta del todo claro si hacer pie en el conflicto para transformar por entero el país fue una oportunidad o un deseo. En Guatemala, las diversas voluntades intervinientes revelaron mayor disposición para pactar el texto de los acuerdos que para lograr su ejecución. Allí puede afirmarse que no se logró todo lo posible, entendido «lo posible» como lo que, en verdad, hubiera

podido lograrse de haberse aprovechado los recursos y elementos disponibles. No obstante, si se usa este marco –bastante menos ambicioso entonces que el de los compromisos pactados–, resaltan las disparidades entre los gobiernos de Arzú y Portillo. Mientras el presidente Arzú emprendió la ejecución de los acuerdos con diversas limitaciones en el proceso, los dos primeros años de gobierno de Portillo, el FRG (Frente Republicano Guatemalteco) y su líder histórico, el general Efraín Ríos Montt –protagonista central de un periodo clave en la lucha contrainsurgente– revelan que se ha producido una parálisis de ejecución. Los acuerdos tuvieron, en el aparato estatal, una legitimidad decreciente durante el gobierno de Arzú pero la perdieron completamente bajo Portillo, pese a su periódica invocación. Los compromisos de la paz han dejado de ser un instrumento eficaz de respaldo a demandas y exigencias sociales.

Examinando lo ocurrido en ambos gobiernos, puede concluirse que una significativa parte de las oportunidades no fue aprovechada por los actores sociales y políticos. Si ese margen no utilizado era reconocible en el gobierno de Arzú sólo mediante un examen pormenorizado, que no se realizaran esfuerzos de transformación con base en los compromisos de la paz en la gestión de Portillo se ha convertido en algo obvio. El ambicioso conjunto de los acuerdos de paz, en los términos en que fueron formulados, no tuvo ni parece tener factibilidad. Sin embargo si se usan los criterios propuestos por Hampson (p. 206) para evaluar «la durabilidad o el éxito del proceso de paz», Guatemala –igual que El Salvador y Namibia, en su análisis– podría ser considerado un caso exitoso: «el combate llegó a su fin, la desmovilización de fuerzas fue completa y disposiciones clave de los acuerdos para reestructurar las FFAA y la policía, y para llevar a cabo elecciones libres y limpias, fueron puestas en ejecución». En definitiva, el resultado del balance depende de los criterios de evaluación utilizados y de las expectativas depositadas en el caso.

La utilidad de acuerdos refundacionales

A seis años de firmada la paz, debe admitirse que los acuerdos no alcanzaron lo que se propusieron. Representaron una agenda que, para parte de la sociedad guatemalteca, abrió un nuevo capítulo en términos de cambios efectivamente alcanzados y en cuanto posibles proyecciones hacia un país diferente; no obstante, transcurrido el tiempo y decrecida la dinámica del proceso de paz, los acuerdos no conservan vigencia y tienen por delante un futuro difícil. A una sociedad marcada por carencias, límites y experiencias históricas traumáticas llegó la propuesta de un nuevo y ambicioso proyecto social, pactado por tres

gobiernos y los comandantes de una guerrilla derrotada estratégicamente. Pero antes de firmarse el primer acuerdo, Guatemala había iniciado un lento proceso de cambio. En 1985, el reinicio de la experiencia democrática –para la cual se contaba con escasos antecedentes– es un hito importante, pese a las severas limitaciones de la misma experiencia en los años siguientes. En ese proceso de cambio los acuerdos de paz vinieron a ser un ingrediente más, que tal vez tuvieron capacidad de operar como precipitadores en algunos aspectos. Una vez firmados, los acuerdos entraron en el juego complejo, contradictorio y conflictivo de la vida social. Pese a los desarrollos que desataron, no se encontraron con suficientes fuerzas sociales y políticas que los asumieran e hicieran suya la tarea de llevarlos a cumplimiento cabal.

¿En qué medida fueron útiles para Guatemala estos peculiares acuerdos de paz?; ¿hubiera sido mejor suscribirlos según los contenidos tradicionales de todo acuerdo similar? Por lo pronto cobraron un valor, durante cierto tiempo, a los efectos de ser invocados: cada actor social organizado inscribió en esos textos su reivindicación sectorial. Si bien no se produjo una absorción social de los acuerdos como conjunto, sus compromisos proveyeron una base de legitimidad relativamente formal que, a falta de programas políticos partidarios y de cualquier otra agenda, sirvió a la población organizada para cargar sobre la burocracia estatal. Cualquier demanda social o propuesta de reforma institucional podía ampararse en los acuerdos –aunque la ejecución reclamada fuera siempre parcial o sectorial–, incluso sin citar un compromiso específico, dada la amplitud de sus contenidos. Más allá de sus textos y compromisos específicos, los acuerdos trajeron al mundo oficial un sabor a cambio. Profesionales y técnicos que buscaban propiciar reformas apelaron a ellos como base de legitimación. Este valor –si se quiere, ideológico– resultó confirmado por quienes, impugnándolos como asuntos de interés sólo para el Gobierno y la guerrilla, militaban en posiciones conservadoras de los viejos intereses predominantes.

¿Todavía los acuerdos de paz añaden legitimidad a una demanda o planteamiento? Pareciera que alguna, pero en decrecimiento. Durante la campaña electoral de 1999, Portillo los usó como programa de gobierno, del que carecía. En 2002, la oposición más radical proponía sustituirlo por un gobierno que precisamente tuviera como programa el contenido de los acuerdos. Pero probablemente el ritual discursivo de invocarlos esté en proceso de liquidación. En lo fundamental, incurrieron en una petición de principio: para ser ejecutados requerían de condiciones que, precisamente, eran las que buscaban como metas. Se requerían estructuras estatales y fuerzas sociales cuya constitución era el objetivo del proceso y que no podían ser, al mismo tiempo,

requisito para su ejecución. Las carencias no fueron básicamente financieras, sino que los recursos humanos del país carecían del conocimiento, nivel técnico y desarrollo necesarios para llevar a cabo algunos de los programas de transformación. La debilidad del respaldo social –formalizada en la consulta popular que rechazó la reforma constitucional en mayo de 1999– erosionó la posibilidad de cumplimiento en los temas más profundos de los acuerdos. El ejemplo paradigmático es que se había considerado necesario un acuerdo sobre el tema indígena, en vista de la condición de postración de esta población, pero desde esa misma condición no podía surgir la organización social que exigiera el cumplimiento de los compromisos, sin lo cual éstos no se acatarían, como en efecto ocurrió.

Sin embargo no parece justo sugerir que el país sería hoy más o menos igual de no haber existido los acuerdos. Con compromisos de paz tradicionales, salvo la reincorporación ciudadana de la URNG (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca), no se hubiera obtenido otro logro significativo. Según se ha visto, a seis años de la firma de la paz, se cuenta con varios logros más, muchos de ellos importantes. Es imposible demostrar o descartar la tesis de que Guatemala estaría en peores condiciones de haberse firmado acuerdos más limitados, pero sí es cierto que cuanto más se adjudicó «la construcción de la paz» a los textos, menos alcanzable resultó la meta. Así surgió un nudo irresoluble: se puso fecha de cumplimiento a objetivos seguramente deseables, pero respecto de los cuales no podía haber certeza de lograrlos en un plazo determinado o, en ciertos casos, era claro que no podrían ser alcanzados. Una dinámica perversa de incumplimientos y reprogramaciones contribuyó a una equivocada percepción social de que los acuerdos «no han servido para nada». Convengamos en que las naciones no se rehacen a sí mismas en aspectos fundamentales a partir de la intención deliberada de hacerlo (Banfield, p. 175). Eso es, precisamente, lo que pretendieron estos acuerdos, pasando por alto que hay condiciones objetivas que establecen ciertos márgenes a lo posible, más que en términos del texto –cuyo logro, al fin y al cabo, depende sólo de una negociación política–, sobre todo en lo que se refiere a su ejecución. En cualquier proceso de paz, si se reconoce los límites de lo posible, de una parte, habrá ciertos acuerdos imposibles de alcanzar y, de otra, habrá compromisos que pueden ser escritos pero no ejecutados. En el interior de estos marcos de posibilidades, las voluntades sociales y políticas se ejercen para alcanzar, o no, todo lo factible. Tanto textos como ejecución son solamente posibilidades que se abren en un momento histórico determinado. A tal efecto, acuerdos dotados de una dosis mayor de realismo y focalizados en ciertos objetivos clave, pueden facilitar el curso de los acontecimientos.

tecimientos, al alcanzar mayor eficacia y, en consecuencia, contribuir a que el proceso de paz sea reconocido como fructífero y exitoso.

Quienes en Guatemala confiaron en una transformación completa en cuatro o cinco años como resultado del proceso de paz, sin duda se encuentran hoy desilusionados. Aquellos que esperaban de los acuerdos la gestación de una sociedad distinta no comprendían que los cambios institucionales y sociales en cualquier país subdesarrollado, cuando son exitosos, constituyen procesos de larga duración. Ciertamente ello no se logra en las instituciones mediante la simple modificación de las leyes que las rigen, como en ocasiones se tiende a expresar en prácticas que al cabo se demuestran infructuosas. La verdadera transformación depende de cambios complejos y audaces en la mentalidad, las convicciones y las actitudes. Es una lección importante que refresca el proceso guatemalteco.

El proceso de paz probablemente indujo como catalizador la aparición de cierto grado de movilización social, pero ello parece haberse encontrado con otros dos elementos necesarios para una transformación mayor: cierto nivel de consenso sobre redistribución, que faculte cuando menos a reducir la inequidad, y una reforma radical en el funcionamiento de las instituciones políticas que permita acompañar conflictos y demandas sociales. Los obstáculos para un proceso significativo de redistribución provienen de la imposibilidad política de aumentar y repartir mejor la carga tributaria. El mayor gasto social durante las negociaciones de paz no fue financiado por quienes tienen mayores capacidades económicas y siguen negándose a cualquier reforma. Es probable que los límites encontrados para enfrentar los peores problemas sociales y económicos conduzcan a crecientes niveles de conflictividad.

En cuanto al funcionamiento del sistema político, la vieja confrontación ideológica ha quedado atrás. En las instituciones posconflicto están representadas todas las fuerzas sin exclusión, lo que pareciera conducir a «crear medios políticos para resolver conflictos sociales» (Palencia, p. 42). No es así. Dada la falta de cambios en la cultura política de las dirigencias partidarias, en las instituciones se mantienen la intransigencia y la incapacidad de negociación donde las distintas fuerzas renuncien a obtener todo lo que pretenden: los partidos no canalizan el cambio. Como resultado, en los espacios institucionales se ventilan y debaten los conflictos pero no se los resuelve. Luego del proceso de paz la severa ineficacia del sistema político ha resultado agravada en la medida en que se ha producido cierto incremento de la capacidad de demanda social organizada sin que hayan mejorado los canales para procesarla.

En un contexto de estrechas posibilidades económicas e incremento de la organización y demandas de los sectores populares que, con menos miedo que en décadas anteriores, esgrimen reivindicaciones sectoriales y localizadas, el país se enfrenta al tema de la gobernabilidad. Este deriva de dos factores relacionados: el mencionado cuello de botella entre el incremento de las demandas y la incapacidad de los canales políticos para agregarlas y procesarlas; y la acostumbrada falta de aptitud del Estado «para desarrollar políticas efectivas y concitar alrededor de ellas el respaldo de la mayoría de la población» (Arévalo, p. 158). Este hecho es de la mayor relevancia a los efectos de evaluar el proceso de paz debido a que «la prueba de la paz reside en la habilidad para administrar el conflicto» (Galtung, pp. 265-266). En Guatemala subsisten los factores que históricamente la han modelado como una sociedad altamente conflictiva: carencia de cohesión social, desigualdades inaceptables y falta o insuficiencia de canales para procesar demandas y manejar conflictos. El clima de confrontación se mantiene –y la campaña electoral de Portillo se benefició de ello, al hacer énfasis en las diferencias entre «ricos y pobres»– aunque redefinido después de seis años de firmada la paz. Es posible predecir que la conflictividad siga manifestándose a través de expresiones de violencia endémica.

No parece haber posibilidades reales de reabrir el conflicto armado, dado los cambios ocurridos tanto en las condiciones internacionales como en las internas. Pero sí hay peligro de descomposición social, anomia y formas sociales regresivas que, por lo demás, ya están presentes en el escenario guatemalteco. Algo similar ocurre en otras partes de América Latina, pero aquí la degradación social podría alcanzar formas muy violentas, aunque se haya pasado por un proceso de paz. En cualquier caso toca a Guatemala, como a cualquier otro país latinoamericano, continuar, profundizar o detener la dinámica de cambio iniciada y resolver los enormes desafíos y dificultades pendientes. Lo que sigue no es otra etapa del proceso de paz, que a esta altura bien puede considerarse concluido, sino el curso de un país que sea capaz de enfrentar y resolver o no sus problemas. Seis años después de la firma de la paz, Guatemala puede marchar adelante con o sin los acuerdos firmados; lo importante es que las fuerzas a favor del cambio superen a quienes lo paralizan.

Referencias bibliográficas

Arévalo, Bernardo: *Sobre arenas movedizas: sociedad, Estado y Ejército en Guatemala 1997*, Flacso, Guatemala, 1998.

- Armon, Jeremie, Rachel Sieder y Richard Wilson: «Prefacio» en Jeremie Armon et al.: *Guatemala 1983-1997. ¿Hacia dónde va la transición?*, Flacso, Guatemala, 1997.
- Azpuru, Dinorah: «Peace and Democratization in Guatemala» en Cynthia Arnson (ed.): *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, Washington-Stanford, 1999.
- Azpuru, Dinorah: «Evaluando la democratización y la paz en Guatemala» en *Revista Así es* N° 3, Guatemala, 2001.
- Banfield, Edward C.: *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1958.
- Casaús, María Elena: «Reflexiones en torno a la legitimidad del estado, la nación y la identidad en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala» en Rachel Sieder (ed.): *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, Londres, 1998.
- Fukuyama, Francis: *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, Nueva York, 1995.
- Galtung, Johan: *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, Thousand Oaks / Sage Publications Ltd., Londres-Nueva Delhi, 1996.
- Gutiérrez, Edgar: «El problema de la desmilitarización en la Guatemala del post-conflicto armado» en Rachel Sieder (ed.): *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, Londres, 1998.
- Hampson, Fen Osler: *Nurturing Peace. Why Peace Settlements Succeed or Fail?*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1996.
- IDEA: *Democracia en Guatemala. La misión de un pueblo entero*, International IDEA, Santafé de Bogotá, 1998.
- Jonas, Susanne: *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*, Flacso, Guatemala, 2000.
- McCleary, Rachel: «Guatemala's Postwar Prospects» en *Journal of Democracy* 8 (2), pp. 129-143, 1997.
- Minugua: *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz. Informe de verificación*, Guatemala, mayo de 2002.
- Palencia, Tania: *Peace in the Making: Civil Groups in Guatemala*, Catholic Institute for International Relations Briefing, Londres, 1996.
- Porras, Gustavo: «Contextos y perspectivas del proceso de paz» en Rachel Sieder (ed.): *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, Londres, 1998.
- Reyes, Miguel Angel: «Los complejos senderos de la paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México» en *Reporte Político. Panorama Centroamericano* 2/1997, Incep, Guatemala.
- Sánchez, Enrique: *Guatemala y Mozambique ante el reto de la paz. Un análisis comparativo de los procesos de mediación*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2001.
- Sieder, Rachel: «Derechos indígenas y poder local» en Jeremie Armon et al.: *Guatemala 1983-1997. ¿Hacia dónde va la transición?*, Flacso, Guatemala, 1997.
- Sieder, Rachel: «Customary Law and Local Power in Guatemala» en Rachel Sieder (ed.): *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, Londres, 1998.
- Sieder, Rachel: «Rethinking Democratization and Citizenship: Legal Pluralism and Institutional Reform in Guatemala» en *Citizenship Studies* 3 (1), 1999, pp. 103-118.
- Sieder, Rachel, Megan Thomas, George Vickers y Jack Spence: *¿Quién gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz*, Hemisphere Initiatives, Cambridge, Mass., 2002.
- Spence, Jack et al.: *Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*, Hemisphere Initiatives, Cambridge, Mass., 1998.
- Torres-Rivas, Edelberto: «Prólogo. La metáfora de una sociedad que se castiga a sí misma» en *Comisión para el esclarecimiento Histórico: Guatemala: causas y orígenes del enfrentamiento armado interno*, CEH, Guatemala, 2000.
- Zartman, I. William: *Evasive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.