

GUATEMALA: LA TRANSICIÓN DISFRAZADA Y LOS RETOS DEL FUTURO

Manuel Montobbio

Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas

Los guatemaltecos y guatemaltecas han afrontado el pasado 11 de septiembre una cita con las urnas para elegir al presidente y vicepresidente de la República, los miembros de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano y las autoridades locales; y afrontan otra el próximo 6 de Noviembre para elegir en segunda vuelta entre los dos candidatos a la presidencia de la República más votados en la primera. Toda cita con las urnas no es sólo un mecanismo de renovación de las autoridades electas en un sistema democrático; sino también, y sobre todo, un acto de ejercicio de la soberanía popular, de renovación del contrato social, un mandato y una reflexión sobre el poder que conferimos. Y ello tanto más especialmente si el Estado se encuentra en crisis y el sistema político en consolidación. Crisis motivada por la pérdida del monopolio de la violencia organizada por parte del Estado, cuestionada por la extensión del crimen organizado, que pone de manifiesto su precariedad y fragilidad. Ocasión por ello para mirar hacia atrás, preguntarse por el proceso guatemalteco y en concreto por el que llevó al conflicto armado y a la negociación y ejecución de los Acuerdos de Paz, por lo que queda de éstos y su ejecución, en qué medida siguen vivos y pueden constituir un referente. Preguntarnos, en definitiva, por las lecciones del pasado para la construcción del futuro, recurrir a la memoria para transformarla 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 necesita para ello sus alquimias, sus parteras.

Los retos de la viabilidad sostenible

Toda aproximación a Guatemala y su proceso debería tal vez hacerse desde la pregunta sobre cuál es, cuáles son, los problemas y los retos que afronta Guatemala globalmente, como tantas otras naciones, en su proceso histórico.

Podríamos destacar entre ellos la problemática y reto de su construcción nacional, determinada en buena medida por su componente indígena. De construcción de un nosotros en que nosotros, de cultura compartida y al tiempo de respeto y mantenimiento de la diversidad cultural.

La de su viabilidad socioeconómica, en ese edificio de cinco pisos con condiciones de vida, desarrollo y esperanza radicalmente desiguales, metáfora con que Edelberto Torres-Rivas nos describe la sociedad guatemalteca. Lo que nos lleva a la problemática y reto de su modelo de crecimiento y de distribución de la renta y de su estructura social, cuya evolución futura está fuertemente condicionada por las posibles reformas en los ámbitos agrario y fiscal.

La de la participación política y el ejercicio efectivo de la ciudadanía, y de estructuración del sistema político, de la capacidad de articulación de las demandas de los ciudadanos y de respuesta efectiva de éste 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 frente a las que caben diferentes respuestas conceptuales o posibles caracterizaciones de la problemática y retos de Guatemala, ideas-fuerza la construcción de la democracia —electoral, social y ciudadana—, el desarrollo humano y la paz positiva —entendida no sólo como la superación de la violencia directa, sino también la estructural y la cultural— y la superación de la precariedad del Estado.

Una visión del proceso de paz en el proceso

Cabe contemplar en perspectiva histórica la primavera guatemalteca entre 1944 y 1954 como un intento de responder a los retos señalados promoviendo reformas estructurales y la participación política, truncado bruscamente por el golpe militar del Coronel Castillo Armas con el apoyo de Estados Unidos, siguiendo los vientos de la Guerra Fría, que inaugura 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, iniciada con el fracaso del golpe de Estado de 1960 para restaurar el orden conculcado y el recurso a la actividad guerrillera por las organizaciones que convergerán en 1982 en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG.

Dinámica que conocerá alzas y bajas, alcanzando su cenit al inicio de la década de los ochenta, cuando la lectura de los acontecimientos en la región centroamericana tras la victoria sandinista en Nicaragua en clave Este-Oeste por parte de Estados Unidos, y el desarrollo de una estrategia de baja intensidad frente al conflicto, lleva a la regionalización de éste, al tiempo que el país, especialmente en las zonas rurales e indígenas, vive los peores años de la política de "tierra arrasada", los grandes movimientos de población civil dentro y fuera de sus límites y las más graves violaciones a los derechos humanos. Y sin embargo, va a ser también en los ochenta cuando tendrán lugar una serie de acontecimientos determinantes para el acometimiento de un proceso de solución negociada del conflicto, como la mencionada constitución de la URNG; la elaboración, en 1985, de una nueva Constitución y la llegada a la Presidencia de un civil, el democristiano Vinicio Cerezo, tras un proceso electoral competitivo, otorgando de renovada legitimidad a las instituciones del Estado; y el Acuerdo de Esquipulas II el 7 de Agosto de 1987, que abre la puerta a la pacificación regional y la propio proceso de paz guatemalteco.

Supera el ámbito y la intención de este ensayo acometer la descripción y el análisis del proceso de negociación y ejecución de los Acuerdos de Paz guatemaltecos, que este autor ha abordado en otras publicaciones a las que se remite¹. A los efectos de éstos, cabe caracterizar al proceso guatemalteco por la pluralidad de líneas de conflicto, o de conflictos en el conflicto —político, socioeconómico y, muy particularmente, indígena, cultural e identitario—, así como por la pluralidad y multiplicidad de actores, por su extrema polarización —tanto por el número de polos o actores como por la distancia entre éstos, por su grado de

¹ Véase Manuel Montobbio, "La perplejidad del quetzal. Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala", en *Estudios Centroamericanos ECA*, San Salvador, 703-704, mayo-junio 2007; y "Guatemala y su proceso de paz", en *Política Exterior*, 58, Julio-Agosto 1997.

polarización—, lo que 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 él un futuro deseable y viable en lo político, lo socioeconómico y lo intercultural, a partir de la conciencia compartida de 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 que determina en buena medida que en su contenido los Acuerdos lo sean fundamentalmente de principios —por ejemplo, respecto a la oficialización y regulación legal de uso de las lenguas indígenas o a la reforma de la justicia— 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 en ese ámbito, y con el mandato de producir informes o proyectos de ley, destinados a integrarse en el ordenamiento jurídico o a conformar políticas públicas—. Naturaleza de Acuerdos de principios y mecanismos con dos consecuencias determinantes hacia la ejecución, al hacer de ésta, por un lado, al menos en una primera fase, una continuación de la negociación en las comisiones instituidas por ellos, abriendo espacios de presencia y participación a aquellos actores relevantes del entorno que sin embargo 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 en el mismo. De algún modo, los Acuerdos pueden compararse a una Constitución a ser desarrollada en leyes para su aplicación y aplicabilidad, y si el poder emanador de la Constitución se encuentra en la mesa de negociación con sus mecanismos de coadyuvancia y articulación de consensos hacia fuera, el de las leyes se sitúa en las comisiones o mecanismos

creados por éstos, por lo que de alguna manera, reconociendo implícitamente su 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 o comisiones creadas por éstos, haciéndolos copartícipes en 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 se rompa el nudo gordiano que haga irreversible la traslación del papel a la realidad, la conversión del papel en realidad.

De alguna manera, 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 y de seminarios y jornadas sobre los pudieron ser que no fueron y los por qué no se transformaron en realidad, no transformaron la realidad, sobre cómo todavía podrían inspirar su transformación.

Transformación en ordenamiento jurídico y políticas públicas que descansa, en el planteamiento de los Acuerdos, en la doble columna vertebral de su sostenibilidad jurídica y económica, determinada la primera por la aprobación de las reformas constitucionales previstas en los Acuerdos, a su vez necesarias para la de todos los desarrollos legales que emanan de las recomendaciones de sus comisiones, y la segunda por la reforma fiscal que posibilite el paso de la presión fiscal del 7 al 12% del PIB, el paso de un Estado anémico a otro capaz de encarnar la institucionalidad y desarrollar las políticas y servicios públicas que contemplan los Acuerdos. El resultado negativo del referéndum sobre las reformas constitucionales del 17 de mayo de 1999 y el fracaso de los intentos de reforma fiscal llevará a la imposibilidad de continuidad de la ejecución de los Acuerdos, y en definitiva a la finalización como tal del proceso de paz, con un resultado más cercano en sus realizaciones a la paz negativa derivada del cese del enfrentamiento armado y la desmovilización de la URNG que de la paz positiva que proponían.

Y una visión del proceso de paz desde el proceso

¿Siguen vivos los Acuerdos de Paz? ¿Puede la memoria convertirse en esperanza? ¿Cómo aprender de las lecciones del pasado para afrontar los retos del futuro? Preguntas cuya respuesta nos lleva a formular algunas tesis y reflexiones como las que se desarrollan a continuación.

- La construcción de la paz es un proceso; y la paz, siempre y en cualquier lugar, está en construcción. Y en ella se inscribe, en ese proceso, el proceso de paz. Y aunque no sea bajo sus formas y hoja de ruta, desde la paz negativa, sus resultados y lecciones ese proceso, el de construcción progresiva de la paz positiva, sigue, puede seguir.
- 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, verdadero texto constituyente de la nación, pues difícilmente ningún otro texto ha concitado la 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. Pues si en el segundo la asociación de la Asamblea de los Sectores Civiles, el Grupo de Amigos y otros mecanismos posibilita la confluencia de la más amplia representación de las voces relevantes de la sociedad nacional e internacional en el proceso negociador, y su carácter de acuerdos de principios y mecanismos abren cauces de participación de los actores relevantes en las comisiones que instituyen, en el primero se constituyen en su contenido los Acuerdos en 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 fundamental para Guatemala. Valor de tener un papel que trasladar a la realidad, una meta hacia la que definir nuevas hojas de ruta, o al menos una base a partir o sobre la que definir nuevas metas.

- Constituye uno de los retos fundamentales del proceso guatemalteco la instauración y consolidación de un régimen y un sistema político democrático que sustituya al autoritario existente antes de 1985. Transición democrática que para su culminación, por impotencia de los actores ante los límites impuestos por la estructura socioeconómica y ciertos actores, se disfraza de proceso de paz con el consentimiento de todos los actores interesados en ésta, estén o no presentes en la mesa formal de negociación de éste. La finalización del proceso de paz no significa necesariamente la de la transición, sino la del disfraz que había adoptado: se le plantea la oportunidad y el reto de continuar sin él. Oportunidad, pues si los acuerdos de paz son un pacto entre quienes tiene el poder de las balas, en que el actor revolucionario armado renuncia a su poder de violencia en beneficio del monopolio del de Estado a cambio de su reforma y la posibilidad de participación en el sistema político por la vía electoral, en el juego político conforme a sus reglas; en democracia el pacto por excelencia es aquel que se da entre los depositarios de los votos de los ciudadanos en el seno de las instituciones que los representan. Y ese pacto es posible y renovadamente necesario tras cada proceso electoral. Y nada impide que su objeto sea precisamente la transformación en ordenamiento jurídico y políticas públicas de los compromisos de los acuerdos y las propuestas de los informes de sus comisiones, en cualquier caso necesario referente en cada área temática. Reto de alcanzarlo.
- Si bien el régimen político puede considerarse democrático conforme a la criterio de Linz, que considera consolidada una democracia cuando ésta es “el único casino de la ciudad” y sus reglas de juego aceptadas por todos los actores relevantes, el sistema político afronta dos retos decisivos para su consolidación y conformación definitiva: la estabilidad del sistema de partidos políticos, que permita a Guatemala romper la maldición de que nunca un partido se ha mantenido en el Gobierno dos mandatos sucesivos y la volatilidad parlamentaria; y la superación de la cultura autoritaria heredada, habituada al recurso a la violencia.
- Democracia electoral, en los términos definidos por el Informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina, a la que se plantea le reto de la construcción progresiva de la social y la ciudadana.

- La extensión de la violencia y el crimen organizado constituye el mayor reto colectivo de la sociedad guatemalteca y del Gobierno que va a elegir. La democracia implica elecciones competitivas como vía acceso al poder del Estado. Pero más allá de la vía de acceso a su poder, a todo Estado se le plantea el reto primero de su poder mismo, de su monopolio en el ejercicio de la violencia y su suficiencia para desarrollar las políticas públicas y atender las necesidades y demandas de la ciudadanía. Pues los ciudadanos no quieren sólo que su Estado sea democrático, sino que resuelva efectivamente sus problemas y atienda sus necesidades. Y ello implica, en el caso de Guatemala, no sólo hacer frente al reto de la violencia, recuperar su monopolio y ponerlo al servicio del Derecho y del sometimiento del Estado al mismo, sino también al de superar la anemia del Estado y dotarle de los recursos suficientes para superar las desigualdades extremas que caracterizan su estructura socioeconómica y promover su evolución. Implica, en definitiva, recuperar las columnas vertebrales que sostenían el proceso de paz y seguir construyendo la Guatemala que proponían y soñaban. Con la conciencia de que la alternativa es la privatización progresiva de la violencia y los servicios sociales y el riesgo de retorno progresivo al estado de naturaleza que ello implica. Para afrontarlo y evitarlo suscribimos el contrato social, para ello lo renovamos en cada proceso electoral democrático en el que participamos.

Si bien en todo proceso electoral el debate y la atención informativa suele centrarse en a quiénes elegimos, ello no debe hacernos olvidar la cuestión fundamental de para qué, de qué esperamos y queremos que hagan con la confianza que depositamos en ellos y ellas para la dirección del Estado.

Madrid, 30 de octubre 2011