

LA CULTURA DE LA NEGOCIACIÓN. EL CASO DE GUATEMALA

Carlos Roberto Montenegro

LOS ANTECEDENTES Y EL CONTEXTO DE LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO POR LA VÍA NEGOCIADA

Si nos diéramos a la tarea de estudiar estrictamente los antecedentes del diálogo y la negociación en Guatemala, parece válido afirmar que no hay antecedentes, excepción hecha por algunas negociaciones entre partidos, por cuestiones electorales, y las negociaciones de presidentes civiles que tuvieron que hacer pactos con el ejército a fin de que la institución armada les permita asumir la primera magistratura bajo ciertas y determinadas condiciones (el caso de Julio César Méndez Montenegro, en 1966, por ejemplo).

Así también podemos hablar de negociaciones cuando algunos partidos políticos tuvieron que hacer pactos con el ejército para poder funcionar (el caso de la Democracia Cristiana y el Partido Socialista Democrático en la década pasada).

Pero el antecedente más inmediato y claro es cuando se impuso la necesidad de incorporar nuevas instituciones dentro del régimen guatemalteco resultantes del proceso global de pacificación del área centroamericana, concretizado en el plan de «Esquipulas».

Nace entonces en el país la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), al igual que en otros países centroamericanos, como resultado de los acuerdos concertados en Esquipulas II¹. El acuerdo en mención demanda tres componentes que encaminarán a la reconciliación de los diferentes países del istmo: diálogo, amnistía y establecimiento de Comisiones de Reconciliación, a fin de que estas últimas

¹ Martha Elena Salguero, «Perspectivas de paz en Centroamérica a la luz de Esquipulas (1990), en Revista *Debate*, FLACSO-Guatemala, julio de 1990, p.4.

cumpliesen el objetivo de verificación de los acuerdos y que también fueran mediadoras y conductoras del proceso global de paz en todos los países.

En el marco de la existencia de la Comisión Nacional de Reconciliación Guatemalteca, se han venido dando dos tipos de reuniones. Por un lado, las que dirige la CNR y cualquiera de sus quince comisiones, con las fuerzas políticas internas y desarmadas y, por el otro, en las que cumple un papel de mediación entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)².

Un éxito de la CNR es haber iniciado un diálogo entre la guerrilla y diversas representaciones políticas y sociales, principalmente con el Gobierno constitucional de la República.

Es de suponer, que aunque en el nivel global centroamericano se hubiesen generalizado las comisiones de reconciliación, debió haber determinadas condiciones internas en Guatemala para que dicha iniciativa se hiciera realidad.

Tomando en cuenta además que, aparte de la CNR, se constituyeron nuevas instituciones en el Estado guatemalteco, implementándose la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de Derechos Humanos y otras, todas con funcionamiento autónomo; se conjugaron varios factores sociales, económicos, políticos y militares (que será apreciado mejor en el apartado siguiente), para dar paso a una serie de medidas de apertura política y flexibilidad relativa al régimen.

Estos hechos tienen que ver en su mayoría con cambios en las principales instancias de poder en el Estado guatemalteco, imponiendo aperturas políticas en el marco de regímenes autoritarios. A nivel internacional, influyen los cambios en la política externa norteamericana, como el favorecimiento de la Comunidad Económica Europea a los procesos de democratización en Centroamérica, a lo que había que agregar posibilidades que los acontecimientos de Europa del Este supusieron para los involucrados en el conflicto armado.

La guerrilla, por su parte, otrora muy reticente a cualquier tipo de diálogo con «el enemigo», visualizó la negociación como la mejor forma de salir del conflicto y, mostrando un viraje en sus posiciones originales, no solo fue quien propuso el diálogo, sino además, ha insistido en reabrirlo en algunas ocasiones, cuando éste ha perdido fuerza (en otras ocasiones ha sido el gobierno quien ha tenido la iniciativa de reactivar el diálogo).

Todos estos factores coadyuvaron para que cuando emanaran de Esquipulas II disposiciones al diálogo y la negociación para la paz,

² Salguero, *Op. Cit.*, p. 16.

éste se realizara en un proceso en el que no se ha dicho la última palabra, y que tiene, como todo proceso, alzas y bajas, aunque es de advertir, dados los antecedentes autoritarios de este fenómeno, que el hecho de que el diálogo esté abierto parece, de por sí, y por lo pronto, un avance sin precedentes en la historia política de Guatemala.

Son de considerable importancia los logros que ha alcanzado la negociación por buscarle una salida pacífica al conflicto; ésta ha pasado por cuatro etapas bien definidas que a continuación presentamos:

ETAPA I: DEFINICIÓN DE POSICIONES INICIALES DE LAS PARTES

Esta etapa se inicia con la reunión de Madrid entre el 7 y el 9 de octubre de 1987, hasta la reunión de Oslo del 24 al 30 de julio de 1990.

La principal característica de esta etapa es precisamente la primera confrontación de posiciones entre las partes, de hecho incompatibles. No pretendió llegar a acuerdos, solo fue un sondeo.

Consta esta etapa de dos reuniones, una, ya mencionada, entre el gobierno del Presidente Cerezo y la insurgencia; a esta reunión el ejército acudió solamente como observador, y fue la primera experiencia en este campo de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR). La otra reunión fue en Washington el 24 de julio de 1987 entre la mencionada CNR y la insurgencia como una iniciativa de la instancia reconciliadora a fin de reanudar el proceso que se había iniciado.

También esta etapa se caracterizó por provocar reacciones violentas de parte del ejército y de sectores civiles conservadores, que protagonizaron dos intentos de golpes de Estado y, por otro lado, evidenció divergencias de opinión en el seno del ejército.

ETAPA II: DIÁLOGO

Esta consta de ocho reuniones que se inician en Oslo en julio de 1990 y finalizan en México del 24 al 26 de abril de 1991.

Se caracteriza esta reunión por incorporar al diálogo a diversos sectores sociales y políticos de la sociedad guatemalteca; tal incorporación fue un intercambio de puntos de vista de la insurgencia con estos sectores sin llegar a tomar acuerdos.

Su principal logro fue acordar, en México, entre el gobierno del Ingeniero Serrano Elías y la insurgencia, una agenda de once puntos que daría pie a una próxima etapa ya directamente de negociación.

ETAPA III: NEGOCIACIÓN PENDULAR

Esta consta de un número indeterminado de reuniones, muchas de ellas en medio de un gran secreto que se llevaron a cabo desde octubre de 1991 y que finalizaron con la Propuesta de Paz que presentara el Presidente Serrano Elías en la Asamblea de Naciones Unidas el 19 de enero de 1993.

Durante esta etapa se discutió el primer tema de la agenda de once puntos acordada en México en abril de 1991 «Democratización y Derechos Humanos», tema que a su vez consta de once puntos analíticos para su discusión.

Esta etapa se caracteriza por dos aspectos importantes. Uno es el cumplimiento de un acuerdo entre las partes secretas de los acuerdos e incluso, en algunas ocasiones, de reserva respecto a cuándo y en dónde se reunieron. El otro aspecto es el carácter «pendular» de las negociaciones, lo que significa que las partes son visitadas por separado por la CNR; luego, esta conjuga las propuestas y plantea propuestas alternativas a las partes hasta lograr la aceptación; de esa forma va avanzando punto por punto del tema «Democratización y Derechos Humanos», con la lentitud obvia de un proceso tan engorroso, pero que al final dio resultados.

Al finalizar la etapa, las partes habían evacuado lo concerniente a la «democratización» y buena parte de los puntos referidos a problemas de los «derechos humanos»; sin embargo, la negociación «pendular» se empantanó en tres puntos:

- 1) El momento de aplicación de los acuerdos sobre derechos humanos, el gobierno planteaba que fueran vigentes hasta después de finalizar todos los puntos de negociación y la insurgencia decía que fueran vigentes de inmediato para garantizar las condiciones para la democratización efectiva del país y para su incorporación a la vida política previa entrega de sus armas.
- 2) El problema de la verificación internacional de los acuerdos, es decir, si Naciones Unidas sería solamente un observador o tendría un papel oficial de mediador junto a la CNR.
- 3) El problema de la Comisión de Verdad y del carácter que ella tendría, o sea si se condenaría a los culpables de los atentados a los derechos humanos, o si éstos solo serían señalados pero no condenados.

Los mencionados problemas pendientes fueron retomados en la Propuesta del Gobierno presentada en Naciones Unidas en enero de 1993, fecha en que se pone fin a la etapa que estamos exponiendo y da lugar a la siguiente.

ETAPA IV: NEGOCIACIÓN DIRECTA

Esta etapa se desarrolla del 16 de enero de 1993 en adelante.

Se caracteriza por la negociación directa entre las partes, superando el carácter pendular de la etapa anterior.

La etapa inicia con la propuesta ya mencionada del gobierno guatemalteco a la guerrilla en la Asamblea de Naciones Unidas, en la que acepta los puntos pendientes a los que había manifestado férrea oposición, a cambio de agotar el resto de la agenda de una negociación acelerada de noventa días que finalizarían con el desarme de la insurgencia; en caso de no llegarse a acuerdo, las fuerzas militares se concentrarían en lugares previamente acordados sin atacarse mutuamente, bajo la supervisión de Naciones Unidas.

La guerrilla aceptó la propuesta, pero a cambio de la reducción del cincuenta por ciento de los efectivos del ejército y la instauración de un «Grupo de Apoyo» para la pacificación de Guatemala formado por distintos países americanos y europeos.

Siguen pendientes; acuerdos de forma de cómo llegar a un acuerdo global sobre derechos humanos las partes intentan conciliar intereses para la aplicación de la propuesta de paz del gobierno, para lo que se evidencia una frecuencia mayor en las reuniones y también mayor información de lo actuado en el proceso, todo ello con una mayor presencia y presión de la comunidad internacional.

EL CONFLICTO

El conflicto entre intereses diferentes es un factor intrínseco y esencial de la sociedad, situación muy claramente definida en las sociedades capitalistas ya sean éstas desarrolladas o en vías de desarrollo.

Pero acá nos referimos al «conflicto» como la situación en que la guerra hace el papel de mediación entre el Estado y la sociedad, en tanto que los demás mecanismos de mediación son inoperantes, ineficaces o inexistentes en una sociedad determinada. Esto lleva a la formación de grupos armados que intentan o logran desarrollar una participación política por la vía violenta y por ésta entran en confrontación bélica con las fuerzas estatales. Es decir que, en este caso, entre la sociedad y el régimen lo que existen son mediaciones violentas y no consensuales, como es común en los regímenes democráticos y con ejercicio efectivo de su institucionalidad³.

³ Edelberto Torres-Rivas explica que en Guatemala el proceso democratizador tiene obstáculos desde arriba «(...) porque la construcción estatal es débil pero autoritaria y si las instituciones desde las cuales se instrumentaliza el poder no tienen dimensión de autoridad, lo que queda es violencia pura», es decir, solo violencia

En el caso de Guatemala, la mencionada mediación violenta lleva a una situación de crisis política expresada en su forma más extrema en un conflicto armado, en el marco de una crisis global de la sociedad. Al eliminarse o disminuirse las posibilidades de que la resolución de la crisis se haga por medio de formas violentas, se abren posibilidades de una resolución pacífica a la misma y a la posible instauración de un régimen democrático. Se supone con esto que «los regímenes políticos dan paso a formas democráticas porque pueden establecer y respetar normas destinadas a enfrentar el conflicto social y a resolverlo. Sin esa condición ninguna estructura democrática es posible»⁴...

En condiciones de dictadura, lo político no se puede ejercitar en su verdadera magnitud, «...la dictadura se instala siempre en el límite de la política»⁵, monopolizando el discurso político y a la larga llevando a la sociedad al silencio y a la inhibición en general.

La dictadura, como forma específica de hacer gobierno, impide que el Estado cumpla con su papel de combinar adecuadamente dos de sus funciones fundamentales: por un lado, reproducir las relaciones contradictorias y desiguales existentes en la sociedad, y por el otro lado, relativizar a los ojos del conjunto social las relaciones desiguales, construyendo y promoviendo mecanismos de consenso.

Estas relaciones desiguales que se manifiestan en el Estado capitalista, son devueltas a la sociedad ejercitando una mediación que ofrece la apariencia o la sensación de igualdad de todos los ciudadanos, pero que, en última instancia, tiene el objetivo primordial de reproducir el sistema que objetivamente beneficia fundamentalmente a las clases dominantes⁶.

Así entonces, la dictadura militar guatemalteca ha recibido las relaciones asimétricas de la sociedad, y ha devuelto desembozadamente estas contradicciones, eliminando los mecanismos pacíficos de mediación y desarrollando formas autoritarias al extremo, dejando una brecha muy grande entre dominadores y dominados, entre el estado y la sociedad, creando las condiciones para la gestación de un intenso conflicto armado, y agudizándolo posteriormente.

media entre el Estado y la sociedad, en Torres-Rivas, «El Sistema Político y la Transición a la Democracia en Centroamérica», Cuadernos en Ciencias Sociales, FLACSO, agosto de 1990, p.89.

4. Edelberto Torres-Rivas. *Op. cit.*, p.53.

5. Francisco Delich. «Teoría y Práctica Política en situaciones de Dictadura» en ¿Qué significa hacer política?. Lima, Perú, DESCO, 1982, p. 131. Tomado de Torres-Rivas, *Op. cit.*, p.56.

6. Al respecto de esto ver: Guillermo, O'Donnell. «Apuntes para una teoría del Estado», ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, Ecuador, noviembre de 1977, p. 229 y adelante, así como también ver: Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1985, especialmente en la parte referente a sociedades «de iguales» y a sociedades «entre iguales», p.1517.

El conflicto en el sentido que lo hemos venido tratando, lo entendemos al igual que Wallestein como «...la situación social en el que un mínimo de dos partes pugnan al mismo tiempo por obtener el mismo conjunto de recursos escasos»⁷. Los requisitos para la existencia del conflicto, según la mencionada definición, son «los actores, las incompatibilidades y las acciones o comportamientos de los actores»⁸.

Así también, retomamos para nuestro trabajo otra definición del concepto conflictivo. La ofrece Reza Djalili, y ésta no es incompatible con la de Wallestein, aunque se caracteriza por ponerle énfasis a lo organizativo y lo militar. La definición dice lo siguiente: «...desde un punto de vista más restringido, se pueden tomar en consideración solo los conflictos armados que presuponen la existencia de dos grupos hostiles, el empleo de una o varias fuerzas organizadas, una cierta continuidad y un nivel de organización por ambas partes»⁹.

Las cuatro variables básicas que Wallestein propone en su modelo para definir un conflicto son las incompatibilidades sobre cuatro grupos de valores: territoriales, militares (sobre recursos o potencia militar), ideológicos y económicos»¹⁰.

Como se podrá observar, en Wallestein el elemento básico es el de las incompatibilidades. Ellas son el centro de la disputa y la modificación de éstas disminuiría, aumentaría o eliminaría el conflicto. En la metodología propuesta por este autor, un elemento fundamental es definir cuál o cuáles son las incompatibilidades básicas que definen el conflicto, cuáles son los recursos escasos por los que los contendientes pugnan.

La definición de Reza Djalili en tanto más centrada en el aspecto militar y organizativo de las partes en lucha, no permite examinar el enfrentamiento bélico en sí, como parte importante del conflicto en Guatemala, aunque es evidente que el conflicto en Guatemala es multicausal y se expresa y deriva en la totalidad de los ámbitos de la vida social.

Así, pues, ambas definiciones son muy útiles para el presente trabajo. En el caso de Wallestein, se apunta más a las causas del conflicto (las incompatibilidades, los actores y las acciones de los actores), y en el caso de Reza Djalili, se tiende más a la descripción de aspectos más básicos y obvios, como los hechos de la guerra en sí.

7 Peger Wallestein. «Un Marco teórico para la resolución de conflictos» en *Revista Estudios Internacionales*, julio-diciembre de 1990, IRIPAZ, Guatemala, 1990, p.83.

8 *Ibid.*

9 Mohamad Reza Djalili. «Análisis de los conflictos en el Tercer Mundo: Elementos de una Tipología» en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1991, UNESCO, Barcelona, España, 1991, p.76.

10 Wallestein, *Op cit.*, p. 99.

Siguiendo a Wallestein, el autor Luis Padilla intenta ubicar los principales elementos para caracterizar teóricamente el conflicto en Guatemala y define éste como «(...) la pugna en torno a la capacidad militar o al monopolio de la violencia legítima...» (o sea la cuestión militar y el control del territorio de la población y del Estado en general); en segundo lugar, entiende que «(...) se trata de una pugna por el mantenimiento de un determinado orden socioeconómico y político» (...). En tercer lugar (ve que) hay un problema relativo a la modernización del sistema económico» y que por lo tanto se trata «(...) de una confrontación entre modernización y tradicionalismo» (...) y finalmente refiere que se trata de «(...) un problema de integración nacional en un país como Guatemala, esencialmente pluriétnico y bicultural (...)»¹¹.

A nuestro entender, los elementos puntualizados por Padilla son efectivamente fundamentales para la caracterización del conflicto en Guatemala; sin embargo, tomando en cuenta que en la metodología de Wallestein se hace imprescindible destacar cuál es, a juicio del investigador, la incomparabilidad central que determina un determinado conflicto, creemos que es precisamente de eso que adolece el intento, por demás loable de Padilla, de iniciar un proceso de teorización del conflicto que se expresa desde hace más de treinta años en la sociedad guatemalteca.

De acuerdo con lo que hemos venido presentando, la incompatibilidad central que determina el conflicto en Guatemala es la consecución de un régimen democrático que permita la institucionalización de formas no violentas para enfrentar y resolver los problemas políticos y sociales y construir un consenso nacional.

La instalación del mencionado régimen democrático va en relación directa con abrirle las perspectivas a las posibilidades de desarrollo económico, en el marco de un deterioro constante de la situación económica y social de ese país centroamericano.

Desde otra perspectiva conceptual, también podría decirse que el proceso de construcción de la democracia en Guatemala implica la construcción de la «hegemonía» en tanto que este concepto supone la dominación política mediada por mecanismos de consenso, con un determinado grado de diálogo y negociación entre dirigentes y dirigidos.

Gamsci lo expresa así:

«El concepto de hegemonía» (...) presupone «(...) que se tengan en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los

¹¹ Luis Alberto Padilla. «La Teoría de la Resolución de Conflictos y su Aplicación al contexto socio político de Guatemala» en *Revista Estudios Internacionales*, IRI-PAZ, Guatemala, julio-diciembre de 1990, pp. 62-63.

*cuales se ejercerá la hegemonía, que se forme un cierto equilibrio de compromisos, es decir, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo» (...)*¹².

Es de entender entonces que el concepto hegemonía supone de hecho un grado importante de consenso y aceptación social de las directrices emanadas del Estado. Entre éste y la sociedad median los «aparatos de hegemonía»¹³ que son los que modelan y canalizan las voluntades en función de la aceptación de la dominación.

Lo anterior plantea la medialización y el desmontaje paulatino del régimen autoritario. La cuestión militar en sí, aunque es muy importante, puede ser la expresión de lo aparente que nos provoque la ocasión de la incompatibilidad esencial¹⁴.

Aunque, ciertamente, la consecución de la paz es requisito indispensable para lograr el consenso, es, podríamos decir, la incompatibilidad lo que hay que resolver con más urgencia, mas no es la determinante, pues obviamente los grandes problemas estructurales de la sociedad guatemalteca quedarían incólumes con la firma de la paz y saltaría a la vista el problema de esencia, la cuestión de la democracia y lo político y, correlativamente, la cuestión del desarrollo.

En todo caso, es menester preguntarse qué tipo de democracia se está instalando o se puede instalar en Guatemala en las condiciones existentes. Obviamente se intenta en estos momentos instalar una democracia política «(...) es decir, en la esfera en que el individuo es tomado en consideración como ciudadano (...)»¹⁵; o sea, en aquella democracia en que el individuo adquiere los derechos propios que el Estado moderno le otorga. Precisamente la validez como ciudadano ha sido relativa en todo sentido en la sociedad guatemalteca, primero por la discriminación racial que coloca a la población indígena en subordinación a la población banca o mestiza, y después en general, porque la dictadura del terror y todo el régimen de dominación se ha circunscrito a una «élite» dominante del consenso social, negando a

12. Antonio Gramsci. *Introducción a la Filosofía de la Praxis*, Barcelona: Editorial Península, 1978, p. 104.

13. Ver: Nelson Countinho. *Introducción a Gramsci*, Editorial ERA, 1986, pp.120. Gramsci también los llama «aparatos privados de hegemonía» y en la función cohesionante de estos aparatos actúan las ideologías, las que naturalmente no son algo indiferente al Estado, mas estas se vuelven algo «privado» en relación con él: «(...) la adhesión a las ideologías en disputa se convierte en un acto voluntario (o relativamente voluntario) y ya no algo impuesto coercitivamente».

14. Al respecto ver Antonio Gramsci. *Política y Sociedad*, Barcelona, Editorial Península, 1977, pp. 49-50. En este sentido, Gramsci dice que la diferencia entre la lucha política y la guerra de posiciones es que la guerra de posiciones al final trata con los aspectos fácticos de la lucha. Mas la esencia está en la lucha política en donde el Estado y la sociedad civil están más relacionados. Es de recordar que Gramsci en su intento de enriquecer el análisis político con la incorporación de conceptos específicos del análisis de la guerra, la divide en tres tipos fundamentales: a) guerra de movimientos, b) guerra de posiciones y c) guerra subterránea.

15. Bobbio, *Op. cit.* p.219

la mayoría de la población el ejercicio pleno de sus derechos civiles e incluso de sus derechos humanos.

Si bien la categoría democracia es importante para el análisis de la transición que se verifica en Guatemala, es también determinante la categoría democracia social que es «(...) la esfera en donde el individuo es tomado en cuenta en su multiplicidad de estatus (...)»¹⁶, lo que significa una ampliación de la democracia hacia la participación ciudadana a formas de poder que habfan sido ocupadas casi exclusivamente por la gran sociedad política. Se trata, en este caso, de ampliar tal participación al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta los centros de trabajo.

Es claro que tales conceptos deberfan de ser adaptados para un análisis de la situación concreta del caso guatemalteco, pero en todo caso son una importante guía a fin de pensar cuál es la democracia posible»¹⁷ en Guatemala cuando la transición hacia ella se hace llegando una herencia letal autoritaria en una democracia con miedo o una «Democracia de baja intensidad»¹⁸, como dirfa Torres-Rivas, quien es, a nuestro juicio, quien más ha avanzado hasta el momento en la producción puramente teórica desde una perspectiva de la realidad centroamericana.

Una categoría más integral y globalizante podría ayudarnos a explicar mejor en nuestro marco interpretativo las perspectivas del proceso de transición en Guatemala. La categoría «sistema político» tal y como lo entiende Tourane es, a nuestro juicio, muy idónea para tales fines. Podríamos afirmar que en Guatemala se hace necesario un cambio general del «sistema político», que en palabras del autor citado significa lo siguiente:

*«(...) el conjunto de relaciones de poderes del Estado y los poderes sociales y de estos entre sí, por la determinación del contenido de las decisiones imperativas (del gobierno) y de los problemas de acción estatal»*¹⁹.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Edelberto Torres-Rivas. *Op. cit.*, p. 19. Por «Democracia Posible» en Centroamérica entiende Torres-Rivas «(...) aquella que puede ser establecida como resultado de la capacidad política de las fuerzas sociales internas para generar instituciones políticas (participatorias y representativas), establecer pactos, alianzas explícitas o de hecho. También, aunque con las dificultades de hoy día, estructuras económicas menos injustas para los intereses de la mayoría. Estas últimas para que sirvan de piso a una ciudadanía menos simbólica y formal».

¹⁸ Torres-Rivas. *Op. cit.*, p. 17. Por «Democracias de Baja Intensidad» entiende el autor aquellas producto de la transición democrática en América Central y que adolecen de una «(...) debilidad intrínseca de las instituciones políticas democráticas actualmente existentes, por la inexperiencia de las fuerzas sociales y políticas y la ausencia de tradiciones culturales, pero sobre todo, por el origen de esas fuerzas autoritarias que no han desaparecido del escenario».

¹⁹ Alain Tourane. «Le Système politique ou Institutionnel, en *Production de la Société*, ed. Du Seuil, París, 1973, Cap. IV, p.221. Tomado de Luis Alberto Padilla., *Op. cit.*, p.62.

Es decir, en el caso de Guatemala lo importante sería un cambio de la lógica de las relaciones-interestatales e intersociales y de éstas entre sí, a fin no solo de crear un régimen de democracia política, sino un nuevo funcionamiento de las instituciones y de los ciudadanos, del gobierno, del Estado e incluso del mercado y de las relaciones económicas.

La lógica de tal sistema político debería ser capaz de crear la cohesión y las solidaridades nacionales con base en la legitimidad y, especialmente, en la «legitimidad en virtud de la legalidad»²⁰, o sea la que se crea «(...) en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto» (...); «estas representaciones de la legalidad y su motivación interna son para la estructura de la dominación de muy considerable importancia...»²¹.

Lo hasta ahora dicho significa que se impone un proceso (apenas intentando abrirse paso) de reinstitucionalización de Guatemala, funcional a las aspiraciones y a las necesidades contra-autoritarias y contradictorias; sin embargo, muchas formas hay de concebir la institucionalización o reinstitucionalización de una sociedad, y consecuentemente con esto, también hay formas de concebir la democracia y su funcionamiento.

Tres concepciones destacan modernamente en la conceptualización del institucionalismo:²² a) el antiguo institucionalismo, de carácter descriptivo e histórico, interesado fundamentalmente en «el libertarismo y el igualitarismo», y en el mejor modo de realizarlo en el Estado y por el Estado, b) el desarrollismo, que se interesa en la forma en que las redes e intercambios y las reciprocidades generan la reproducción de la sociedad, en la posibilidad de que los cambios formales pudieran o no mejorar la manera en que las personas desempeñan el conjunto de sus actividades, y en los medios de extraer la esfera de competencia de los participantes en su calidad de ciudadanos; c) el nuevo institucionalismo, que se apoya de manera muy importante en la economía política y su relación con el conjunto social, intentando localizar las condiciones sociales que determinan la democracia dentro de un enfoque que contempla la existencia de las clases sociales, suponiendo que la democracia tiene un doble requerimiento: «proteger los derechos mediante instituciones, y proteger a los ciudadanos contra las instituciones»²³.

20 Max Weber. *Economía y Sociedad* (Tomo II), México Fondo de Cultura Económica (FCE), p. 1057. Weber comprende tres tipos de legitimidad: a) la tradicional (arraigada a las costumbres y al pasado), b) la carismática y c) la legitimidad «en virtud de la legalidad» que es la que en este caso nos interesa destacar.

21 Weber, *Op. cit.*, p.1057.

22 David Apter «Reconsideración del institucionalismo», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Barcelona, febrero de 1991, pp. 488-489.

23 *Ibid.*, p. 489.

Esta investigación se ubica, para el análisis de la institucionalización de Guatemala, básicamente en la perspectiva del «nuevo institucionalismo» por ser ésta la corriente que encontramos más ajustada a las características que estamos tratando: una sociedad polarizada en contradicciones de clase, con el Derecho como tal y los derechos civiles relativizados al extremo y, entre otras cosas, un aspecto que nos parece crucial para el análisis, que es la existencia de un proceso de construcción de una democracia política en un marco de crisis económica y deterioro social como los que existen en Guatemala²⁴. La preocupación de este enfoque por ligar los problemas de la democracia con los problemas de la economía política creemos son muy útiles para intentar un análisis desde esta perspectiva.

LA NEGOCIACIÓN DEL CONFLICTO

La negociación de conflictos tiene varios enfoques teóricos para su abordaje; sin embargo son tres los que, a decir de Groom, se destacan más característicamente en la actualidad: a) el enfoque moral o normativo, b) la negociación o el regateo coercitivo y c) el enfoque de resolución de problemas²⁵.

El enfoque de la negociación o del regateo coercitivos se desarrolla a partir de los años veintes, y es la aplicación a la resolución de conflictos del «Realismo Político» que tiene sus orígenes en Hobbes y Nicolás Maquiavelo. Es decir, que este enfoque parte del supuesto clásico del realismo de que la tendencia a dominar es propia del individuo que vive en sociedad. De allí que este enfoque supone que el regateo y la negociación coercitivos son el «cauce habitual» por el que discurre la dinámica de las relaciones sociales; por lo tanto, el

24 Esta preocupación es cada vez más propia de varios autores recientemente, quizás uno de los trabajos más completos es el de Norberto Lechner. «A la Búsqueda de la Comunidad Perdida. Los Retos de la Democracia en América Latina» en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Barcelona, febrero de 1991. En este artículo Lechner analiza las contradicciones que se dan entre la instalación de la democracia en una situación de crisis en Latinoamérica, expone la necesidad de desarrollar formas propiamente democráticas que satisfagan las expectativas de «comunidad» de los pueblos del área, las que, a su entender, rebasan las pretensiones integradoras de los teóricos neoliberales le aducen al mercado. Asimismo, otro trabajo como el de Dinorah Azpuru de Cuestas, «El sistema político Guatemalteco», *Revista de ASIES*, #5 (sin fecha de edición), ASIES, Guatemala, 1991. pp. 8-9, muestra preocupación respecto de la vinculación de la construcción de la democracia y sus relación con el desarrollo económico. Torres-Rivas en el trabajo que hemos venido citando «Sistema Político y la Transición a la Democracia en Centroamérica» utiliza un espacio de reflexión al tratamiento de este tema, lo mismo que Giovanni Sartori en su artículo «Una Nueva Reflexión sobre la Democracia, las Malas formas de Gobierno y la mala política», especialmente en las páginas 464-467 de la *Revista de UNESCO* de febrero de 1991. E incluso, sectores no académicos como la Iglesia Católica suponen que es imposible la democracia en el Tercer Mundo sin una solución económica estructural, tal como lo dice la Encíclica «Centesimus Annus» emitida por el Pontífice Juan Pablo II en 1991.

25 A.J.R. Groom. *Op. cit.*, pp. 82-83.

conflicto de una u otra manera va a estar omnipresente por la ya mencionada tendencia natural a dominar de los individuos en sociedad, de tal manera que el conflicto puede arreglarse pero no necesariamente resolverse²⁶.

Basado en lo dicho arriba, Groom por «arreglo» del conflicto entiende: «(...) una situación en la que el vencedor o una tercera parte logra imponer un arreglo al vencido o a las partes litigantes, ya sea recurriendo a la coerción o a la amenaza de coerción. En la práctica puede que la victoria no sea tajante, surgiendo un compromiso basado en el equilibrio de las fuerzas coercitivas»²⁷. En la lógica del regateo, el enemigo con quien se negocia es el portador de todos los males y no posee ninguna virtud; así lo cree o al menos así lo expresa a la opinión pública.

Por su parte, el enfoque de la resolución de problemas hace una combinación entre el realismo, retomando el sentido práctico heredado de los fundadores del realismo (Hobbes y Maquiavelo) con un nuevo fundamento empírico.

Para comenzar, este enfoque, a diferencia del realista sí cree que los conflictos pueden resolverse y no solo «arreglarse». La resolución de problemas entonces es una situación en que los interesados, independientemente de sus virtudes y sus efectos o de los prejuicios que de ellos tengan entre sí o ante el conjunto social, establecen relaciones en claro conocimiento de sus situaciones estructurales, y crean mecanismos que garanticen que no retorne la violencia estructural. De tal manera que, al final del proceso, los interesados encuentran satisfacción a sus expectativas de acuerdo con sus posibilidades reales, lo que a la larga implica que cada uno de los actores involucrados haya tenido que ceder en sus demandas y objetivos a fin de ganar otros o modificando algunos a pretensiones más modestas (se trata de un enfoque de no-suma-cero). De alguna manera, este enfoque intenta ir modificando un sistema de incompatibilidad en un sistema de compatibilidades²⁸.

26 Groom, *Op. cit.*, p. 83. Se entiende entonces que en la lógica del realismo político lo que un contendiente gana lo pierde el otro, que se ve obligado a llegar a un acuerdo sobre la base de una correlación de fuerzas inconveniente; se trata entonces de un conflicto concebido como «suma-cero».

27 Ver Groom, *Op. cit.*, pp. 82-87.

28 Para este concepto ver Norberto Lechner, *Op. cit.*, p. 571. Lechner indica que existe una revalorización de la democracia en distintos sectores de las sociedades latinoamericanas y que incluso «parte de la derecha abandona la defensa intransigente del status que y propugnan y la necesidad de cambios. Parece emerger una nueva derecha, alejada del tradicionalismo y sensible a los procesos internacionales» indicando además que (...) esta es una condición importante para los procesos de transición, pues facilita a todas las fuerzas asumir las reformas democráticas como un marco estratégico común. Para una aplicación específica para el caso guatemalteco ver el trabajo de Carlos A. Sarti, «La nueva Derecha en Guatemala», publicado por el CSUCA en 1989.

A nuestro juicio, el proceso de resolución del conflicto en Guatemala ha sido enfocado por los actores, consciente o inconscientemente, desde una perspectiva de regateo y negociación. La lógica autoritaria de las relaciones políticas guatemaltecas y la extensión, la agudeza y el encono del conflicto en ese país prácticamente así lo imponen.

Las incompatibilidades son muy profundas y la situación de correlación de fuerzas tiene un entretejido de fortalezas y vulnerabilidades muy particular que, a nuestro juicio, hace que se mantenga el proceso de negociación, pero que a la larga existe la sensación en algunos involucrados de que el conflicto se puede arreglar, pero no necesariamente resolver.

Tratando de interpretar el enfoque realista que, asumimos, han adoptado los actores en el proceso que estamos tratando, se puede observar que «de parte del Gobierno existe la disposición relativa de encontrar una resolución o al menos un arreglo del conflicto, amén de que está bien comprometido en el mismo que ya no puede echar marcha atrás; puede retardarlo, pero no aniquilarlo, sus compromisos con la sociedad guatemalteca y con importantes actores internacionales son tan fuertes que recibe presiones de todos ellos, incluyendo de algunos sectores dominantes que algunos autores han denominado «nueva derecha» de las relaciones políticas guatemaltecas y la extensión, la agudeza y el encono del conflicto en ese país prácticamente así lo imponen.

PUNTOS DE PARTIDA DE UNA CULTURA DE LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA

Secularmente ha existido una ausencia de negociación como parte de la cultura política del guatemalteco.

Normalmente, lo que más se ha manifestado es la imposición de los puntos de vista del vencedor, no solamente en el caso del conflicto armado, sino también en los casos de conflictos civiles, vecinales o de cualquier otra índole.

Esto, en parte, se debe a la escasa validez que tiene el sistema judicial en la sociedad. Pero el punto central de la ausencia de una cultura política negociadora en Guatemala es básicamente la polarización de la sociedad; no solamente en el plano militar o ideológico; sino también en lo religioso (recuérdese el gobierno de Ríos Montt); en lo cultural (la división ladino/indio); en lo educativo (el analfabetismo); en la salud (muerte por enfermedades prevenibles).

Es decir que Guatemala es una sociedad históricamente polarizada, y para el caso del conflicto armado, la cultura negociadora deriva

del agotamiento de la vía armada, la presión interna y también internacional, sin olvidar el «equilibrio catastrófico» que provino del largo camino de guerra sin triunfo aparente para ninguno de ambos bandos.

Así, la negociación se inicia cuando las partes llegan a comprender que por medio del diálogo se pueden conseguir mejores dividendos políticos, más convenientes para los intereses de los contendores. También debemos tener como elemento importante en la escena de la lucha armada el fin de la guerra fría, que con sus calores alimentó en Centroamérica una política belicista, tanto de apoyo a gobiernos como a movimientos insurgentes.

Sin embargo, los pasos para hacer del diálogo el eje central de una nueva actitud cultural en Guatemala son muy recientes y todavía muy precarios.

Podría decirse que la Iglesia Católica y otras iglesias cristianas dan los primeros pasos en ese sentido, con el proyecto de la recuperación de la memoria histórica del pueblo, en donde en diálogos abiertos personas de diferentes estratos sociales y con posturas ideológicas diametralmente opuestas narran cómo les afectó la guerra. Estos sinceros pasos permiten sentar al guatemalteco, revisar su historia reciente y proponer pasos concretos para la pacificación.

También existen grupos de refugiados, desplazados, viudas de guerra, familiares de desaparecidos, comunidades campesinas, que han contribuido al diálogo y sientan las bases de la futura cultura de la negociación.

Así, esa comunicación que se inicia durante el gobierno del demócrata cristiano Vinicio Cerezo en 1986 y que permite tímidamente sentar por primera vez al gobierno e insurgencia, va creciendo -no sin contratiempos- y llega al actual gobierno de Alvaro Arzú y permite la aceptación por ambas partes de una tregua que, como momento histórico, debe ser aprovechado, no solamente para acallar las armas de una vez por todas, sino también para sentar las bases de un diálogo permanente sobre los problemas, que permita la emergencia de una nueva cultura de la negociación política, así como también permite que la sociedad civil se establezca en toda su dimensión y se inicie la desmilitarización y despolarización de la sociedad guatemalteca.

Queda pues, al final de este largo camino de guerra, la propuesta de trabajar en la línea del análisis de las condiciones socioeconómicas del país, no solamente para señalar la miseria y el abandono como vectores principales del descontento popular, sino para asentar en el post-guerra las bases de la cultura de la negociación política, como pilar fundamental en la construcción de una Guatemala de la reconciliación y de la paz.

CONCLUSIONES

El proceso de diálogo y negociación política que se desarrolla en Guatemala dio inicio y se mantiene vigente principalmente por los siguientes factores nacionales e internacionales:

A. NACIONALES

El triunfo militar definitivo se tornó inalcanzable para los actores principales de la guerra (el ejército y la guerrilla), y resulta más conveniente para sus intereses una salida negociada al conflicto. Para para el ejército la resolución negociada representa la probable pérdida parcial de su cuota de poder dentro del Estado y para la guerrilla representa conceder sus planteamientos y características marxista-leninistas de cambio revolucionario por una opción en términos de democracia liberal.

- I. Las posibilidades de desarrollo están virtualmente estancadas en el marco del aumento de la pobreza y un deterioro general de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Así, la mayor parte de los sectores sociales y políticos están dispuestos a coadyuvar activamente en la terminación de la guerra desde sus particulares perspectivas. Coinciden todas esas fuerzas en la necesidad de buscar formas funcionales de democracia política para abrir camino a un consenso nacional, que a su vez abra las perspectivas a una salida al estancamiento económico y el desarrollo. Estos sectores incluyen desde la clase dominante, hasta el movimiento indígena recientemente constituido como tal, y desde organizaciones políticas tradicionalmente conocidas como conservadoras hasta la insurgencia de la izquierda revolucionaria.
- II. La existencia de sectores dentro del ejército con criterios diferentes sobre la guerra y las necesidades de desarrollo de Guatemala, facilitó la apertura a la instauración de gobiernos civiles y el inicio del diálogo y la negociación. Los mencionados sectores militares se debaten entre los criterios básicos de la estrategia contra-insurgente que orientó con éxito sus acciones de guerra, por un lado, y nuevos criterios sobre las demandas democráticas que exigen las necesidades de desarrollo del país, por el otro.

B. INTERNACIONALES

- I. En Guatemala existe el último conflicto armado de Centroamérica, en el marco de un proceso mundial de resolución pacífica de los conflictos internos. Eso hace que la presión internacional sobre su resolución pacífica sea muy fuerte, tanto más si se toma en cuenta que el conflicto guatemalteco ha sido señalado por la opinión pública internacional como un escenario de violación de los

derechos humanos, especialmente sangriento y revestido de una impunidad ilimitada, lo que hace que distintos países y organismos internacionales demandan de las partes negociantes avances efectivos hacia su resolución.

- II. La política del gobierno tiende ahora a impulsar la instauración de formas democráticas en el mundo, lo que hace que, en el caso de Guatemala, la correlación de fuerzas haya cambiado en favor de la democratización y la pacificación del país, fracturándose la alianza oligarquía-ejército-embajada norteamericana que constituyó anteriormente la base de las relaciones de dominación autoritarias.
- III. El derrumbe del bloque socialista hace que el gobierno norteamericano, sectores de la clase dominante e incluso sectores del ejército mismo, dejen de ver la incorporación política de la insurgencia a la vida legal del país como una avanzada del comunismo internacional, lo que viabiliza su disposición al diálogo, aunque otros sectores del ejército y la clase dominante se resistan a tales criterios y desarrollen acciones contrarias al proceso de diálogo y negociación.

C. DE LA NEGOCIACIÓN

No se puede hablar de una cultura de la negociación política en Guatemala.

- I. El término negociación en el léxico político guatemalteco es de reciente data.
- II. Existen las condiciones político-históricas para que en Guatemala se desarrolle un amplio movimiento que cree las bases de una nueva cultura política que incluya la negociación como forma pacífica de resolver los conflictos en la sociedad.
- III. El papel de las organizaciones populares, religiosas y organismos no gubernamentales ha sido determinante en el inicio de la negociación y también de un nuevo diálogo social el cual apunta a la formación de una cultura de la tolerancia y la negociación política.

ANEXO CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO ARMADO

- Noviembre de 1960: El levantamiento de oficiales jóvenes contra el Presidente Miguel Ydígoras Fuentes del 13 de noviembre de 1960, en el Departamento de Zacapa, el cual fue aplastado de inmediato, marca el inicio de la lucha armada.
- Marzo de 1962: El Partido Guatemalteco del Trabajo funda el Frente de Octubre en el norte del Departamento de Guatemala y en Baja Verapaz. Esta guerrilla fue derrotada en pocos días por el ejército.
- Finales de 1962: Con la integración de varios frentes guerrilleros se fundan las Fuerzas Armadas Rebeldes, dirigidas por Luis Turcios Lima.
- 1971: 15 Guerrilleros, supervivientes de las campañas insurgentes anteriores, entran en el noroeste de Guatemala con la intención de renovar la guerra de guerrillas.
- 1972: Se funda el Ejército Guerrillero de los Pobres, en la zona de Quiché. También inician operaciones los frentes que posteriormente darán vida a la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas.
- 1975: Sale a la luz pública el EGP, el cual extiende su radio de acción a los Departamentos de Huehuetenango y Verapaz.
- 1978: Se inician las campañas de exterminio del ejército contra los campesinos de Ixcán.
- 1979: Surge a la luz pública la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas.
- 1980: Los alzados en armas aumentan su presencia en veinte de los veintidós Departamentos del país y se preparan para declarar el Occidente como zona liberada.
- 30 de enero de 1980: Treinta y nueve personas mueren quemadas en la embajada de España en la capital, tras ser atacados por efectivos militares, en un intento por desalojarlas.
- Julio de 1981: Se registran las primeras masacres de campesinos y el ejército aplasta a la guerrilla urbana, al detectar y destruir varias casas de seguridad de la insurgencia.
- 1982: Se incrementa la guerra y el ejército pone en práctica la táctica de la tierra arrasada. En ese año fueron destruidas 440 aldeas y se inicia el éxodo de miles de campesinos hacia México.
- 7 de febrero de 1982: Se crea la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, para combatir al ejército bajo un mando unificado.

BIBLIOGRAFÍA

Apter, David. «Reconsideración del institucionalismo», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, Barcelona, febrero de 1991.

Countinho, Nelson. «Introducción a Gramsci», Editorial ERA, 1986.

Gramsci, Antonio. *Política y Sociedad*, Barcelona: Editorial Península, 1977.

_____. *Introducción a la Filosofía de la Praxis*, Barcelona: Editorial Península, 1978.

Padilla, Luis Alberto. «La Teoría de la Resolución de Conflictos y su Aplicación al contexto socio político de Guatemala» en *Revista Estudios Internacionales*, IRI-PAZ, Guatemala, julio-diciembre de 1990.

Reza Djalili, Mohamad. «Análisis de los conflictos en el Tercer Mundo: Elementos de una Tipología» en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1991, UNESCO, Barcelona, España, 1991.

Salguero, Martha Elena. «Perspectivas de Paz en Centroamérica a la luz de Esquipulas (1990)», en *Revista Debate*, FLACSO-Guatemala, julio de 1990.

Torres-Rivar, Edelberto. «El Sistema Político y la Transición a la Democracia en Centroamérica», *Cuadernos en Ciencias Sociales*. FLACSO, agosto de 1990.

Wallestein, Peger. «Un Marco teórico para la resolución de conflictos» en *Revista Estudios Internacionales*, julio-diciembre de 1990, IRI-PAZ, Guatemala, 1990.

Weber, Max. *Economía y Sociedad* (Tomo II), México, Fondo de Cultura Económica (FCE).