

PROCESOS DE NEGOCIACIÓN COMPARADOS EN ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

Rafael Vergara • Héctor Dada • David
González López • Angel Saldomando
• Dinorah Azpúru de Cuestas • Liisa
North • Gabriel Aguilera Peralta •



A283

Aguilera Peralta, Gabriel

Procesos de negociación comparados en
Africa y América Latina. / Gabriel Agui-
lera *et al.*-- Guatemala: FLACSO, 1994.

152p.

1. Investigación sobre la paz
2. Mantenimiento de la paz
3. Paz - Guatemala

I. Autor

II. Título

Esta publicación es posible gracias al auspicio de
la Agencia danesa de cooperación, DANIDA, y
es editado por FLACSO/Programa Guatemala.

Diseño de Portada: Rossina Cazali

Impreso en Serviprensa Centroamericana
3a. avenida 14-62, zona 1/apartado postal 1805
Guatemala, Guatemala
Teléfonos: 25424-29025 / Fax: 20237

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha:

Categoría:

Función:

Colección:

Donación:

ÍNDICE

Introducción / 9

Procesos de negociación comparados:
el caso de Colombia / 11
Rafael Vergara

Procesos de negociación comparados:
el caso de El Salvador / 29
Héctor Dada

Crisis, guerra y negociación en Angola
y Mozambique / 43
David González López

Nicaragua: conflictos y negociación.
La difícil construcción de la paz / 61
Angel Saldomando

Posibilidades de paz: nuevo rumbo
para Guatemala / 119
Dinorah Azpúru de Cuestas

El proceso de paz salvadoreño
y su relevancia para Guatemala / 123
Liisa North

FORO

La negociación a las puertas de la paz / 141
Gabriel Aguilera Peralta

FORO

LA NEGOCIACIÓN A LAS PUERTAS DE LA PAZ

Gabriel Aguilera Peralta

De los preacuerdos al Plan nacional de paz

La advertencia de Stedman¹ de que las negociaciones para concluir conflictos armados internos son las más difíciles que se conocen, ha sido comprobada por el proceso de paz guatemalteco, cuyas primeras fases se desarrollaron a partir de 1987 y cuyo inicio formal -en cuanto conversaciones directas entre ambas partes- arrancan de abril de 1991, pero que hasta el golpe de Estado del presidente Serrano, de mayo de 1993, solamente había concluido con la primera parte del primer punto de una agenda de once elementos.²

En ese momento, las discusiones habían llegados hasta los llamados preacuerdos sobre los derechos humanos, que básicamente consistían en entendidos para dar vigencia a un conjunto de derechos ya incorporados al ordenamiento legal del país, pero que durante casi un año no se había podido concluir debido a la discrepancia sobre tres *items*: a) situación de las milicias auxiliares del ejército, los comites voluntarios de defensa civil conocidos

1 Stephen Stedman: *Peacemaking in Civil War. International Mediation in Zimbabwe, 1974-1980*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1991.

2 Hay varios textos de análisis sobre la negociación en Guatemala, entre ellos: Luis Padilla: "La teoría de la resolución de conflictos y su aplicación al contexto socio político de Guatemala", *Estudios internacionales*, 2, julio-diciembre 1990; CNR: *La paz firme y duradera. Un proyecto nacional, Guatemala, 1993*, IRIPAZ: *Cronología de los procesos de paz en Guatemala y El Salvador*. Guatemala, 1991. Gabriel Aguilera: "Las propuestas para la paz", *Cuadernos debate*, 20, FLACSO, Guatemala, 1993.

como PAC, que la URNG sostenía deberían disolverse inmediatamente, en tanto que el gobierno ofrecía su desmovilización al finalizar el conflicto. b) el momento de vigencia del conjunto de entendidos sobre derechos humanos, que los insurgentes estimaban debería ser de inmediato y nuevamente el gobierno afirmaba que entrarían en vigor con todo el cuerpo negociado al final del proceso; y 3) la inclusión en el tema de una comisión que investigara las violaciones a los derechos humanos cometidas en el curso del conflicto, que se dio en designar indistintamente como de la verdad, del pasado o sin nombre. A esta posibilidad se oponía la parte gubernativa, reflejando así el criterio de las fuerzas armadas.

A base de la negociación indirecta conocida como penduleo, que conducía el entonces conciliador, monseñor Rodolfo Quezada Toruño, se alcanzó finalmente preacuerdo sobre las PAC, ya que el gobierno aceptó no organizar nuevas unidades y que las existentes pudieran ser encuestadas en cuanto a la voluntariedad de pertenencia, quedando en libertad de retirarse los elementos que no estuvieran por su voluntad, a cambio de ello la guerrilla aceptaría que las milicias fueran desmovilizadas hasta el final del conflicto.

Ya no se pudo resolver las otras dos diferencias, debido a que el golpe de Estado del 25 de mayo interrumpió la negociación. El gobierno que siguió bajo la presidencia de Ramiro De León Carpio, procedió a aceptar la renuncia de la Comisión nacional de reconciliación, que había actuado a través de su presidente monseñor Rodolfo Quezada, como tercer actor en el proceso, integró una nueva Comisión de paz gubernamental bajo la dirección de Héctor Rosada Granados y formuló la propuesta conocida como Plan nacional de paz.³

Este plan constituyó una propuesta bastante diferente de la que había hasta entonces regido la negociación partiendo de los acuerdos de Oslo (1990) y de México (1991). El eje central de la nueva proposición consistía en separar los temas llamados sustantivos de los operativos en la agenda (los primeros referidos a la causa del conflicto, los segundos a la conclusión del

3 El texto completo en "Plan nacional de paz", *Prensa libre*, 6 de octubre de 1993.

enfrentamiento armado) y que en el espíritu de Oslo-México constituían una unidad, ya que se concibió que primero había que buscar solución a lo que originó la guerra, y hasta después poner fin a ésta. Además, el Plan nacional asignaba el tratamiento de cada bloque a una instancia diferente.

De esa forma, los temas de operativos o militares seguirían siendo negociados por el gobierno y la URNG, y los sustantivos pasarían a jurisdicción de un Foro permanente por la paz, integrado por representaciones de la sociedad civil, cuyas recomendaciones debería tener en cuenta el gobierno para el diseño de sus políticas. Aparte de ello el plan contenía otras novedades, tales como llamar a las Naciones Unidas como tercer actor en lugar del conciliador. En forma simultánea, el gobierno emitió una declaración unilateral comprometiéndose a implementar los preacuerdos sobre derechos humanos.

Como se hizo notar la reacción de opinión pública, en general crítica de la propuesta,⁴ el plan en los hechos desconocía una parte importante de los anteriores consensos de la negociación, que en cuanto políticas de Estado obligaban a los gobiernos guatemaltecos. Por otra parte, la propuesta colocaba en una situación desfavorable a la URNG, ya que la negociación directa giraría solamente sobre temas tales como la desmovilización de los insurgentes, su incorporación a la vida legal y la firma del acuerdo de paz total, negando así lo que ha sido un argumento repetido *ad perpetuam* por los rebeldes: que solamente depondrían las armas si previamente se alcanzaba solución a las causas de la guerra.⁵

Constituyó un tema de debate las razones que tuvo el nuevo gobierno para hacer una propuesta tan arriesgada, cuando se esperaba que, gozando de mejores condiciones políticas, reanuda-

4 Entre varias reacciones al plan: Dinorah Azpúru de Cuestas, Gabriel Aguilera y José Pinzón: "Procesos de negociación comparados: el caso de Guatemala". *Cuadernos de FLACSO*, 8 de octubre de 1993.

5 Como ejemplo de ese criterio: URNG: "La falta de voluntad política en las negociaciones por parte del gobierno y el alto mando militar: principal obstáculo para retomar el proceso de paz" En *Infopress centroamericana*, 1053, 21 de octubre de 1993.

ra la negociación ya en marcha con posibilidades de alcanzar rápidos éxitos. Una hipótesis es que la alta legitimidad con que el presidente Ramiro De León inició su mandato, llevó a su régimen a la conclusión de que podía replantear los términos de la negociación en condiciones más favorables y asumiendo costos más reducidos. Sin embargo, el resultado fue que ante la previsible negativa de los insurgentes a concertar en esos términos, el proceso se empantanó de nuevo mientras una dinámica política particularmente contenciosa articulada en torno al *affaire* de la depuración de los organismos del Estado, consumió rápidamente la popularidad del gobierno, despojándole de esa ventaja.

El acuerdo marco y la reanudación del proceso

En el marco de ese *impasse*, la iniciativa que antes tenía el conciliador pasó a manos de las Naciones Unidas, al solicitar el gobierno al secretario general, sus buenos oficios para concertar un nuevo encuentro directo con la insurgencia.

Esa reunión se llevó a cabo en México y a raíz de la misma las partes convinieron en términos para reanudar las discusiones de paz, por medio del Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, del 10 de enero de 1994.⁶

Ese compromiso es típico de las concesiones mutuas de esos decursos. Se concretó que las Naciones Unidas asumiera el papel de tercer actor, por medio de un moderador designado por el secretario general del organismo, en lugar de la conciliación que hasta entonces había venido desempeñando monseñor Quezada Toruño, lo que era uno de los objetivos del gobierno, pero lo más importante fue regresar a la agenda de México, con la unificación de los temas sustantivos y operativos en la mesa de discusión gobierno-URNG.

Otros puntos incluyeron ratificar el papel de los países amigos (España, México, Colombia, Venezuela, Estados Unidos, Noruega) que ya habían sido incluidos anteriormente, destacando que

6 Copia del acuerdo original.

al participar Washington en el grupo, se define como neutral en relación al conflicto guatemalteco, así como constituir una Asamblea de la sociedad civil para discutir el temario, pero cuyas resoluciones no tendrán carácter vinculante.

Sin embargo, el otro punto central del convenio es el establecimiento de un mecanismo de verificación que acompañaría a todos los niveles de entendimiento y que se solicitó también a las Naciones Unidas.

El acuerdo marco restableció la negociación, modificando en los hechos -aunque el texto no lo mencionó- el procedimiento de Oslo-México, pero abandonando la mayor parte de los parámetros que intentó establecer el Plan nacional de paz. Sobre esas bases se volvió a poner en marcha el proceso, siempre sobre el punto primero de la agenda.

La flexibilidad en las posiciones de las partes probablemente tiene diversas explicaciones. En cuanto a la URNG, que se había encontrado inmediatamente después de la restauración del orden constitucional en una difícil situación por el nivel de legitimidad interna y externa de que gozaba el gobierno y que a partir de la insurrección en Chiapas podía esperar el cierre de sus espacios políticos en México, le era preciso reanudar la negociación si rescataba su objetivo esencial, la unidad de la agenda.

Al gobierno por su parte, ya con una deteriorada situación política interna, ante la presión internacional por la reanudación de las conversaciones y ante la inviabilidad de lograrlo en base a su plan, el Acuerdo marco le facilitó volver a la arena de la paz que le permite recuperar espacios políticos y a la vez retener algunos de sus objetivos en el nuevo procedimiento. Ambas partes, como era de esperarse, insisten en presentar el Acuerdo como victoria de sus posicionamientos.

Los Acuerdos de derechos humanos y de calendario

Las siguientes dos rondas de encuentros gobierno-guerrilla en México, concluyeron con sendos convenios: el Acuerdo global

sobre derechos humanos y el Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala, del 29 de marzo de 1994.⁷

El primero de los instrumentos puso fin en definitiva a la larga consideración del punto inicial de la agenda. El texto vuelve a mencionar un conjunto de derechos, básicamente los contemplados en el título II, capítulo 1 de la Constitución política, y que como se anotó anteriormente habían sido aprobados desde hacía dos años constituyendo los llamados preacuerdos, incluyendo también lo relacionado con las PAC, y establece un mecanismo de verificación internacional, que se solicitó a las Naciones Unidas. La resolución del tema de la vigencia se alcanzó, estipulándose que -como una excepción- lo relacionado con los derechos humanos entraría en vigor de inmediato.

El convenio establece las funciones que se atribuyen a la misión de verificación internacional, lo que presumiblemente será el contenido del mandato que el Consejo de Seguridad conceda al mecanismo constataador. Aunque una parte de dichas funciones son similares a las que tuvo ONUSAL, la misión que cumplió papel similar en el caso de El Salvador, e inclusive más amplias, como la posibilidad de expresarse públicamente, destaca que no se le mandara expresamente para realizar investigaciones propias, como sí las tuvo ONUSAL, sino hacerlo a través de las organizaciones estatales y privadas de derechos humanos que ya existen en el país.

Esta diferencia es importante, ya que la investigación propia tiene la ventaja de que está dotada del poder y la legitimidad de las Naciones Unidas y por consiguiente tiene menos posibilidad de ser presionada por factores internos y, en algunos casos, más capacidad de alcanzar resultados que las entidades nacionales. Debe entenderse este giro como una concesión a las posiciones de la parte gubernamental, que cabalmente por el ejemplo de El Salvador, se opone a un mecanismo que puede implicar el despliegue de cientos de observadores del organismo internacional por todo el territorio.

7 Copia de los acuerdos originales.

A cambio de ello, se mandata a la misión en forma amplia para que apoye y fortalezca el trabajo de la Procuraduría de derechos humanos y otras entidades tanto del Estado como de la sociedad civil.

Finalmente, destaca que la controversia sobre la creación de una posible comisión del pasado o de la verdad, no se resolvió sino que se postergó, acordándose en un anexo del acuerdo una reunión especial para seguir tratando el tema, con lo que la cuestión se eliminó del punto sobre derechos humanos. La explicación de la peculiar decisión fue el poder concluir la discusión y firmar el acuerdo sobre derechos humanos, pero implicó evidentemente una concesión importante por parte de la URNG.

Probablemente otro de los elementos más importantes del Acuerdo global es la fijación del resto del año para concluir la negociación y firmar el convenio de paz. Con el fin de operacionalizar ese elemento, el segundo pacto, el Acuerdo de calendario establece un cronograma para el tratamiento de la agenda.

La posibilidad de establecer un calendario cerrado para el proceso había sido primero propuesta por el gobierno de Serrano a principio de 1993, incluyendo también aspectos que recoge el actual Acuerdo de calendario, como el tratamiento mezclado de temas sustantivos y operativos y el corrimiento al final de los sustantivos del punto reforma constitucional. Esa idea, junto con las contrapropuestas de la URNG en torno al mismo asunto, formaba parte de lo elaborado por el proceso que se interrumpió con el golpe.⁸

El calendario convenido da un espacio de una mes para cada tema, aunque en septiembre se evacuarían simultáneamente dos de los operativos por estar muy ligados con la idea de firmar en diciembre el acuerdo de paz firme y duradera. Aunque la idea de

8 Sobre esas propuestas ver Gobierno de la república de Guatemala: *Propuesta para la pronta firma del acuerdo de paz firme y duradera en Guatemala*, SE, Guatemala, 30 de junio de 1993 y URNG: "Respuesta de la comandancia general de la URNG a la iniciativa del presidente Serrano", *Siglo XXI*, 22 de enero de 1993.

encerrar las discusiones en un tiempo fijo puede resultar positiva, como ha ocurrido en otras experiencias, tiene la dificultad de intentar comprimir en una dimensión temporal reducida el tratamiento de asuntos muy complejos, como puede ser por ejemplo el de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento del poder civil (desmilitarización). Ello es posible si la negociación ya ha madurado lo suficiente, o si las partes optan, merced a una decisión política, por acelerar el fin de la confrontación armada, aunque solamente se sienten bases para la resolución de las causas estructurales de la guerra interna.

Otra dificultad refiere a la Asamblea de sectores civiles que debería permitir a la sociedad civil acompañar la toma de decisiones. No se sabe si la rapidez de la mesa oficial permitirá la integración y operación eficiente de esa asamblea.

Tanto el gobierno como la URNG atribuyeron importancia histórica a los nuevos acuerdos. En la medida que los mismos parecen efectivamente acercar la firma del acuerdo de paz, debemos estar conscientes de que lo tienen.