

Acuerdos de paz y Constitución en una democracia frágil

El caso de Guatemala

Andrés Álvarez Castañeda
Carlos Alberto Sarti Castañeda

Estudio de caso

INFORMACIÓN LEGAL

Álvarez Castañeda, Andrés & Carlos Alberto Sarti Castañeda 2019. Acuerdos de paz y Constitución en una democracia frágil. El caso de Guatemala. Berlin: Berghof Foundation.

PUBLICADO POR

© Berghof Foundation Operations gGmbH

Lindenstraße 34

10969 Berlin, Germany

www.berghof-foundation.org

order@berghof-foundation.org

twitter.com/berghoffnd

facebook.com/berghoffoundation

2019

Todos los derechos reservados

Redacción: Sandra Helena Botero

Diseño: AMBERPRESS, Katja Koeberlin, Gosia Warrink

Aviso

Las opiniones expresadas en este trabajo son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Berghof o sus socios.

Agradecimientos

Este proyecto y sus publicaciones fueron posible gracias a la financiación por el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán.



Auswärtiges Amt

Acuerdos de paz y Constitución en una democracia frágil

El caso de Guatemala

Acerca de esta publicación

Esta publicación es parte del proyecto “Towards Sustainable Peace: The Nexus of Peacemaking and Constitution Building” (Hacia la Paz Sostenible: El Nexo entre la Construcción de la Paz y la Construcción de Constituciones) de la Berghof Foundation en colaboración con la Mediation Support Unit de las Naciones Unidas, la cual es parte del Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de Paz. Este proyecto fue a su vez financiado generosamente por el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania.

El proyecto examina como la construcción de paz, y en particular la mediación en negociaciones de paz, está intrínsecamente relacionada a la construcción de constituciones, un área poco estudiada. Dicho proyecto ha identificado diversos desafíos y sus respectivas oportunidades dentro de este nexo, así como las lecciones aprendidas, diferentes opciones de políticas públicas y sus consecuencias para paz sostenible.

Con dicho fin, comisionamos varios estudios temáticos y de campo, condujimos investigaciones secundarias de diversos casos, y organizamos entrevistas, discusiones y entrevistas con académicos y practicantes en las áreas de construcción de paz y construcción de constituciones. Las siguientes publicaciones capturan las lecciones aprendidas de aspectos centrales del proceso y contenido de este nexo.

Publicación central

- ≡ Consideraciones clave para profesionistas que operan en el nexo entre construcción y procesos de paz

Estudios de caso

- ≡ Burundi [francés e inglés]
- ≡ Guatemala [español e inglés]
- ≡ República de Macedonia (Norte)

Estudios temáticos

- ≡ From armed intra-state conflict to a functioning constitutional order: reconciling principles of third-party support – a reflection
- ≡ Constitution making in contexts of conflict: paying attention to process
- ≡ Critical substantive issues at the nexus of peacemaking and constitution building
- ≡ The imperative of constitutionalizing peace agreements

Las publicaciones están disponibles en línea:
www.berghof-foundation.org/pmcb.

Biografía de los autores

Andrés Álvarez Castañeda es antropólogo egresado de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), con maestría en Ciencias Sociales (Flacso Costa Rica) y en Resolución de Conflictos (University of Bradford, UK). Es candidato doctoral por la Universidad del Sureste de Noruega (USN) en Estudios Culturales. Labora desde 2007 en la UVG, donde dirigió el Departamento de Antropología y Sociología durante 6 años y medio, antes de su nombramiento como decano de la Facultad de Ciencias Sociales, cargo que ocupa desde 2013. Es investigador del Centro de Investigaciones Arqueológicas y Antropológicas de la UVG, y fundador y primer director de la carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales en dicha casa de estudios. Preside actualmente la asociación de ex becarios Chevening Alumni Guatemala y es miembro de la junta general de la Fundación Propaz.

Carlos Alberto Sarti Castañeda es antropólogo egresado de la Escuela Nacional de Antropología e Historia de México (ENAH), con maestría en Ciencia Política de la Flacso (México). Entre 1982 y 1998 trabajó en la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales de Nicaragua (CRIES), la Agencia Danesa para la Cooperación Internacional (Danida) y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). De 1999 a 2003 fue responsable de la sistematización y director del programa de cultura de diálogo de la OEA en Guatemala, OEA-Propaz. En 2003, se hizo cargo de la Fundación Propaz como Director Ejecutivo, cargo que ocupa hasta la fecha. Es experto en resolución de conflictos, no-violencia y paz, diseño y facilitación de procesos de acercamiento, diálogo, mediación y negociación. Es capacitador y formador en paz y conflicto, relación Estado-sociedad civil (esfera pública), prevención y gestión. Es autor y co-autor de artículos y libros sobre transformación de conflictos y construcción de paz.

Agradecimientos

Los autores agradecemos profundamente a las personas expertas entrevistadas para esta investigación y los dos talleres de validación de resultados. Agradecemos a la lectora externa propuesta por la Fundación Berghof, Jenny Pearce, por su minuciosa revisión del primer borrador de este documento y posteriores comentarios.

Contenido

Acrónimos y abreviaturas	8
Resumen ejecutivo	10
a. Historia del conflicto en Guatemala	10
b. El proceso de la paz	11
c. La Constitución en el proceso de la paz	12
d. Metodología y resultados	13
1. Introducción	14
2. Breve historia del conflicto y la Constitución	17
a. Revolución y contrarrevolución	17
b. Regímenes militares	18
c. Golpe de Estado a Ríos Montt y retorno a la democracia	19
d. Proceso de pacificación y negociación de paz	19
e. Los años posteriores a la firma de la paz	22
3. Procesos de construcción de paz y de construcción de la Constitución	24
a. Construcción de paz en Guatemala	24
b. Construcción de la Constitución	31
4. El nexo entre la construcción de paz y la construcción de la Constitución	33
a. Momentos críticos y procesos	34
b. Actores y saboteadores	39
c. La Constitución y sus posibles reformas	40
d. Inclusión, actores especiales y otras reflexiones	43
5. Comentarios finales	46
a. Conclusiones	46
b. Lecciones aprendidas	48
c. Preguntas abiertas, temas pendientes y futuras investigaciones	49
d. Recomendaciones	49
Bibliografía	50
Entrevistas y talleres de validación	51

Acrónimos y abreviaturas

AEU	Asociación de Estudiantes Universitarios
ASÍES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
Avancso	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CANG	Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala
CC	Corte de Constitucionalidad
Cedecon	Centro para la Defensa de la Constitución
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CGCN	Controlaría General de Cuentas de la Nación
ciacs	cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CISV	Comisión Internacional de Seguimiento y Verificación
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación
Codeca	Comité de Desarrollo Campesino
Codisra	Comisión Presidencial Contra el Racismo y la Discriminación
Contierra	Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
CRIES	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Danida	Agencia Danesa para la Cooperación Internacional
ENAH	Escuela Nacional de Antropología e Historia, de México
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fundesa	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Ipnusac	Instituto de Problemas Nacionales de la USAC
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LGBTQ	Población lesbiana, gay, bisexual, transexual y queer.
Minugua	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MP	Ministerio Público

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OEA-Propaz	Programa Propaz de la Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental.
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SND	Sistema Nacional de Diálogo. Posteriormente, Comisionado Presidencial para el Diálogo (CPD).
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SfAA	Society for Applied Anthropology
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UFM	Universidad Francisco Marroquín
URL	Universidad Rafael Landívar, de Guatemala
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USN	Universidad del Sureste de Noruega
UVG	Universidad del Valle de Guatemala

Resumen ejecutivo

Aunque instituciones y expertos/as han resaltado la importancia de analizar la influencia de la construcción de constituciones en los procesos de paz (PNUD 2014: 15. Samuels 2006: 13) poco se ha publicado sobre este tema en Guatemala. Una excepción es la investigación de (Brett y Delgado 2005: 2), que empieza con el análisis de la relación entre democracia y construcción de constituciones.

El caso de Guatemala amerita un especial análisis, dado el tiempo que transcurrió entre el retorno a la democracia y elaboración de la Constitución vigente, y la negociación, firma e implementación de los procesos de paz: La Constitución actual entró en vigor en 1985 y el Acuerdo de Paz se firmó 11 años después, en diciembre de 1996. Otra característica particular del caso guatemalteco es la brecha de conocimientos que hay entre los expertos/as de ambos procesos: Los y las especialistas en procesos de paz no necesariamente saben a profundidad de asuntos constitucionales, y viceversa. Finalmente, el país se encuentra en una coyuntura política crítica en estos momentos: Después de 10 años de contar con una instancia de Naciones Unidas única en el mundo, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, y especialmente después de que esta Comisión tuviera logros históricos a nivel judicial en casos de alto impacto contra políticos y empresarios, la administración actual parece empeñada en expulsarla del país y en demeritar la lucha contra la corrupción, llevando a Guatemala al borde de una crisis constitucional no vista desde inicios de la década de los noventa.

a. Historia del conflicto en Guatemala

Guatemala es un país marcado por su historia de colonización, gobiernos autoritarios, guerra civil, pobreza y racismo estructural. Como excolonia española, Guatemala ha sido gobernada por la élite económica descendiente de los conquistadores originales, fortalecida luego por otros grupos de origen europeo usualmente afiliados a la economía agroexportadora. Dicha economía se ha caracterizado además por estar basada en el monocultivo, primero de tintes naturales, algodón, café y banano, y más recientemente de caña de azúcar y palma africana. Este sistema ha excluido sistemáticamente a los grupos indígenas, que conforman más del 40% de la población del país. El racismo estructural se evidencia en cualquier mapeo que se haga de la distribución de la tierra, la pobreza y el acceso a los servicios públicos e infraestructura: Las regiones indígenas siempre aparecen en peores condiciones que el resto del país.

A partir de la contrarrevolución de 1954, que derrocó a un gobierno progresista y elegido democráticamente, el país descendió en una espiral de violencia política que derivó en el genocidio ocurrido entre 1978 y 1983. Los grupos en conflicto eran, por un lado, regímenes conservadores de derecha impuestos y mantenidos por el Ejército y sus aliados en el sector privado, y, por otro, grupos insurgentes de izquierda. Otras colectividades como asociaciones estudiantiles, sindicatos, grupos de intelectuales y cualquier otro conglomerado o ser humano considerado antirrégimen era declarado automáticamente como 'comunista'. Se convirtieron en perseguidos políticos y muchos fueron asesinados por fuerzas del Estado.

La Comisión de la Verdad, auspiciada por las Naciones Unidas, estableció que por lo menos 200 mil personas murieron durante el conflicto armado interno en Guatemala. Otros eventos como secuestros, violaciones sexuales, desplazamientos forzados y robo de menores de edad marcaron al país en el mediano y largo plazo. La Comisión estableció que el 95% de estas atrocidades fueron atribuibles al Ejército y a fuerzas paramilitares. La mayoría de masacres ocurrieron en el área indígena y rural del país.

b. El proceso de la paz

En 1983 se dio un golpe de Estado promovido por una facción del Ejército nacional que quería el retorno a la democracia. En 1984 se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). En 1985 entró en vigencia la Constitución actual, y en 1986 tomó posesión el primer presidente de la nueva era democrática, Marco Vinicio Cerezo Arévalo. A través de las cumbres de Esquipulas, los presidentes centroamericanos acordaron buscar la paz en la región. Entre 1987 y 1996, se vivió un proceso largo y difícil de negociación de la paz en Guatemala: Primero, a través de reuniones preparatorias promovidas por países amigos, como España y Noruega; luego, a través de conversaciones sistemáticas entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el Gobierno y el Ejército del país. Se destacó además la activa participación de la sociedad civil, a través de la Asamblea de la Sociedad Civil.

En 1996 se firmó el Acuerdo Final de Paz Firme y Duradera, que incluyó todos los acuerdos firmados durante años anteriores y abarcó diversos temas como Derechos Humanos, reformas agrarias y económicas, el rol del Ejército en una sociedad democrática, reformas políticas, y, por supuesto, desarme, desmovilización y reintegración. En 1999 se llevó a cabo un controversial referéndum relativo a las reformas constitucionales que fueron propuestas durante las negociaciones de paz. Lamentablemente, algunos políticos incluyeron otras reformas no relacionadas con el tema de la paz y los grupos conservadores aprovecharon la oportunidad para desacreditar los acuerdos a través de una campaña masiva en contra de dichas reformas. Especialmente disputada fue la aprobación de las reformas relativas al reconocimiento y derechos de los pueblos indígenas; el margen de diferencia de la votación fue mínimo, y en las zonas predominantemente indígenas recibió más votos favorables. Las reformas fueron rechazadas.

En 2017, una coalición amplia de actores internacionales liderada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) propuso una serie de reformas constitucionales conexas al sistema judicial. Estas incluían el reconocimiento del derecho ancestral indígena. El tema fue asumido nuevamente como una afrenta por los grupos conservadores del país, quienes adelantaron otra campaña masiva en contra de las reformas, a través de medios de comunicación tradicionales y electrónicos. Finalmente, las reformas fueron engavetadas.

c. La Constitución en el proceso de la paz

En el caso guatemalteco, la Constitución fue un instrumento para transitar de la dictadura a la democracia y los Acuerdos de Paz para transitar de la guerra a la paz. Aunque la existencia del primer proceso fue determinante para que el segundo pudiera ocurrir, ambos instrumentos (Acuerdos de Paz y Constitución) han tenido diferentes objetivos en mente, y, por tanto, no han sido totalmente complementarios. En diferentes momentos se han revelado tensiones entre sí, con crisis especialmente en 1999 y 2017.

Varios períodos críticos en esta compleja y tensa relación se han identificado en años recientes. La aceptación de la Constitución actual por parte de la insurgencia fue una condición impuesta por el Gobierno para la negociación. A pesar de esta limitante inicial, durante la negociación se identificaron temas específicos para los cuales fue necesaria una reforma constitucional, y el Gobierno se comprometió a presentar dichas reformas al Congreso. El referéndum de 1999 fue un llamado de atención para todos los interesados en estos temas, pues mostró las verdaderas intenciones de los grupos políticos conservadores, que ejercieron un efectivo boicot contra las reformas. En 2017 hubo una expresión más reciente del mismo fenómeno, cuando el sector privado organizado, los tanques de pensamiento de derecha, militares en retiro y abogados constituyeron todo un bloque que boicoteó el proceso.

Las negociaciones nunca incluyeron mecanismos que permitieran el balance con estos grupos de poder económico, una vez la guerrilla había cedido sus capacidades militares. Los mediadores y la comunidad internacional probablemente se sintieron confiados por los cambios estructurales robustos que se proponían en los acuerdos. No se consideró la complejidad de implementar consultas populares o referéndums en Guatemala; entendible si se considera la débil y naciente cultura democrática.

Se obvió la necesidad de establecer garantías para las reformas constitucionales, que, a la luz de la historia, podrían verse ahora como una condición previa a cualquier cambio estructural profundo en el país.

Dada la situación política del país hoy, y con las tres últimas administraciones bajo la lupa de la CICIG por escándalos de corrupción, analistas consideran que la Constitución actual así no sea perfecta es una opción preferible a someter en este momento cualquier reforma a consulta; existe el temor, bien fundamentado, de que el producto final resulte peor. Otros/as creen que la Constitución ha finalizado su vida útil y que hay temas urgentes que deben ser incluidos en una nueva carta, relacionados con los derechos de los indígenas, las mujeres y la juventud. Un tercer grupo apuesta por cambios pequeños y graduales, una vez existan condiciones políticas más favorables.

d. Metodología y resultados

El caso aquí presentado se basa en investigaciones bibliográficas, en entrevistas a profundidad con nueve expertos/as en temas constitucionales y procesos de paz, y en las conclusiones de dos talleres: Uno con analistas políticos jóvenes y otro con líderes y lideresas de la sociedad civil.

Los entrevistados/as concuerdan en los temas principales que deben ser incluidos en cualquier reforma constitucional: Controles y balances en el sistema político; seguridad pública desde un paradigma preventivo; temas fiscales, y derechos de la juventud, las mujeres y otros grupos marginalizados. Otros creen que el problema es más profundo, y que las reformas a futuro deben ir a la raíz de la concepción del Estado-nación: ¿será Guatemala un Estado neoliberal, con un gobierno mínimo que garantice los derechos individuales y la propiedad privada? ¿o será un Estado que procure el desarrollo de la ciudadanía a través de políticas sociales y de la redistribución por la vía fiscal?

Por supuesto, el reconocimiento y los derechos de los pueblos indígenas sigue siendo uno de los temas más controversiales, tal y como se evidenció en la fallida consulta popular de 1999 y en las reformas propuestas en 2017. En el corazón de los problemas del país se encuentra un sistema de exclusión étnica que aún no ha sido abordado. Las reformas relativas a este tema deberían incluir más competencia y autonomía de los territorios indígenas; cuotas de representación; revisión de las formas tradicionales de impartir justicia, y uso de idiomas y trajes indígenas, entre otros.

A la fecha, el bloque constitucional ha sido un instrumento claro que ha permitido, en la práctica, asegurar algunos derechos básicos de los pueblos indígenas. Pero la mayoría de expertos/as considera que esto no es suficiente, y concuerdan en que la principal ventaja de la Constitución actual es la aceptación, en el papel y en la práctica, del bloque constitucional. Esto significa que las leyes y tratados internacionales suscritos por Guatemala, especialmente los relativos a los Derechos Humanos, han adquirido estatus

constitucional en el país y por lo tanto son de cumplimiento obligatorio. Algunas instituciones, como la Corte de Constitucionalidad (CC) y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), forman parte de este bloque y en la práctica funcionan como un correctivo a las falencias de la Constitución actual. Otro experto habló del litigio estratégico como una forma de poner en práctica el bloque constitucional, especialmente en relación con los tratados internacionales, y como una táctica para asegurar que se cumplan ciertos derechos que de otra forma no serían considerados por la legislación vigente.

Una reflexión final que deviene de este estudio de caso tiene que ver con el rol de la cooperación internacional. Aunque fue instrumental durante el período de negociación de la paz y en la implementación de ciertos proyectos de desarrollo social (especialmente en relación con el empoderamiento de los pueblos indígenas), algunos de los expertos/as consideran necesario que en el futuro el énfasis se haga en los cambios profundos y estructurales del Estado guatemalteco. El enfoque debe ser menos hacia la inversión en proyectos sociales y más hacia la transferencia de capacidades, dentro de instituciones reformadas que algún día puedan asumir los roles de liderazgo en la gestión del desarrollo del país.

1 Introducción

La importancia de entender la relación entre paz y Constitución ha sido ampliamente discutida en la literatura académica y por las agencias cooperantes. Kirsti Samuels (2006: 13), por ejemplo, advirtió sobre lo crucial del nexo entre la construcción de constituciones sólidas y la consolidación de procesos de paz más sostenibles. Sus argumentos principales son: 1) Una buena Constitución puede sentar las bases para una nueva sociedad; 2) puede sustituir los medios usados para dirimir diferencias dentro de una sociedad, pasando de medios violentos a medios políticos, y 3) puede apoyar en la equiparación de fuerzas en sociedades desiguales –disparidad que la autora identifica como una de las principales causas de los conflictos originales–.

El PNUD, por su parte, establece que “el apoyo a la construcción y reforma de constituciones es una piedra angular del apoyo del PNUD para la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y la construcción de la paz” (PNUD 2014: 15). Establece, además, que el principal interés del Sistema de Naciones Unidas (SNU), para apoyar los procesos de construcción de la Constitución radica en la importancia de darle valor constitucional a los derechos individuales y colectivos reconocidos internacionalmente.

En Guatemala, un país que sufrió un enfrentamiento armado cruento entre fuerzas del Estado y grupos guerrilleros durante 36 años, el tema no ha sido explorado en profundidad. Un antecedente interesante es el estudio de Brett y Delgado (2005: 2) sobre la relación entre construcción de democracia y construcción de Constitución. Este se concentra en la época inmediata a la firma de los Acuerdos de Paz y la consulta popular fallida de 1999, con sus posteriores implicaciones.

El presente estudio se refiere al caso *sui géneris* de Guatemala dado el largo período que transcurrió entre el retorno a la democracia y elaboración de una Constitución, y la firma final de los Acuerdos de Paz; que configuró un contexto de guerra interna, negociaciones, Acuerdos de Paz y posconflicto, en el marco de un régimen constitucional republicano.

Los diálogos y mediación se hicieron sobre la base de una Constitución escrita en tiempos de guerra. Esto determinó la necesidad de varias negociaciones, incluyendo los alcances que podían llegar a tener algunos de los compromisos de paz, que resultaron en el acuerdo de reformas parciales a la Constitución, en plazos no determinados posteriores a la firma de los acuerdos.

Otra particularidad del caso guatemalteco, dada la separación temporal y conceptual que se dio entre los procesos constitucionales y de construcción de paz, es que los expertos/as en un tema no tienen necesariamente conocimiento del otro tema. En tal sentido, el presente estudio fue un proceso de reflexión colectiva de esta realidad, en varios casos apenas contemplada por primera vez por los participantes.

Guatemala tiene grandes retos para lograr ser una sociedad más incluyente, democrática y próspera. En primer lugar, presenta indicadores de desarrollo humano de 0,65, que la ubican en el lugar 127 a nivel mundial. Los índices de pobreza, pobreza extrema y desnutrición infantil son aún más alarmantes. Todo ello configura un país con ingresos medios, pero con terribles rezagos en el desarrollo humano de la mayoría de sus habitantes.

En segundo lugar, el país sufre de racismo tanto a nivel individual como colectivo y estructural. Los indicadores de desarrollo más bajos coinciden con las áreas geográficas con mayor porcentaje de población indígena. La participación política de los pueblos indígenas siempre se ha mantenido en el mínimo, más aún cuando se trata de lideresas mujeres. Aunque en los últimos años ha habido cambios en los liderazgos indígenas locales (con presencia en alcaldías municipales, por ejemplo), aún resultan insuficientes para lograr la representación política de una población que supera el 40% del total de habitantes del país. Hay también amplias evidencias de un racismo persistente entre las élites, los medios de comunicación y la sociedad en general.

Por último, es necesario hablar de las flaquezas del sistema democrático y de la cultura democrática en general. En repetidas ocasiones, la encuesta que forma parte del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, ha demostrado la fragilidad de la cultura democrática guatemalteca, sus altos índices de intolerancia y tendencia al autoritarismo. Politólogos como Luis Mack (Mack 2006: 14) han analizado la fragilidad de los partidos políticos y del régimen electoral en general. En tiempos recientes, la CICIG ha encontrado que los partidos están cooptados por intereses particulares y mafias conocidas como los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (ciacs). Todo lo anterior se expresa en un *continuum* histórico de fragilidad institucional, polarización y conflictividad multicausal y multidimensional, actualmente en clave neoliberal; lo cual agudiza los desequilibrios y desigualdad económica entre la población guatemalteca.

El presente estudio se terminó de redactar en un contexto de gran incertidumbre para Guatemala. La crisis constitucional desencadenada por el presidente Jimmy Morales, a partir de una serie de acciones encaminadas a terminar con el mandato de la CICIG, es la más fuerte desde el intento de autogolpe de Jorge Serrano Elías; amenaza con retroceder muchos de los avances de la era democrática y de los procesos de construcción de la paz. La fortaleza de la Constitución vigente y de sus instituciones y mecanismos de control está ante una prueba de fuego. La existencia de una crisis de tales proporciones hizo que el análisis sobre los temas constitucionales cobrara mayor relevancia.

El diseño del estudio fue cualitativo, basado en un modelo de investigación interpretativa que privilegia el entendimiento profundo de la experiencia e historia de vida de los participantes en la investigación. La pregunta generadora del estudio es ¿cómo se relacionan los procesos de construcción de paz y de construcción de constituciones en Guatemala? Para contestarla, se realizó un análisis bibliográfico exhaustivo que permitió la elaboración de una línea de tiempo de los hechos más relevantes en temas de paz y en temas constitucionales.

También, se identificaron autores/as que han abordado el tema en otras partes del mundo, y otros/as que han escrito sobre diferentes aspectos constitucionales o del proceso de paz en Guatemala.

La segunda parte de la metodología consistió en la realización de entrevistas a personas claves involucradas en los procesos de negociación, firma y construcción de paz, y de creación y modificación de la Constitución del país.

Los nueve expertos/as se eligieron por su reconocida participación y trayectoria en procesos de construcción de paz y por su conocimiento en temas constitucionales del país; provenientes de diferentes ámbitos y con experiencias diversas.

Aunque algunos de los entrevistados/as aportaron insumos tanto en temas constitucionales como en temas de paz, se les pidió que profundizaran en su área de mayor experticia. Las entrevistas se guiaron por los principios éticos de investigación social de la Sociedad Americana para la Antropología Aplicada, SfAA.

En este informe se presenta en primer lugar un breve resumen de la historia reciente del país, con especial énfasis en los momentos relevantes para el conflicto y la paz, y los procesos constitucionales. Posteriormente, se analizan los procesos de construcción de la paz y de la Constitución. Seguidamente, se revisa el nexo entre ambos procesos. Por último, se incluyen reflexiones finales con conclusiones, lecciones aprendidas, preguntas que quedan abiertas, y recomendaciones.

2 Breve historia del conflicto y la Constitución

Este capítulo se elaboró con base en dos obras consideradas seminales en la historiografía guatemalteca: *Historia general de Guatemala* (1997), coordinada por el historiador Jorge Luján Muñoz; con los sucesos del país en términos multidisciplinarios y perspectivas desde varias expresiones teóricas e ideológicas de las Ciencias Sociales, en su momento de creación. Se extrajeron especialmente los hechos de la última mitad del siglo XX. Y *Guatemala: Breve Historia Contemporánea* (2006), también de Jorge Luján Muñoz, con un resumen de la historia del país durante los últimos dos siglos. La interpretación fue enriquecida con el acervo conceptual y manejo del contexto de los autores y los expertos/as entrevistados.

a. Revolución y contrarrevolución

Jorge Ubico Castañeda, militar considerado como paradigmático de los caudillos latinoamericanos de la primera mitad del siglo XX, gobernó Guatemala desde 1931 hasta 1944. Ya desde 1935 se hacía evidente la intención de Ubico de perpetuarse en el poder, con la derogación de las reformas constitucionales de 1927, que buscaban ampliar la base de los derechos ciudadanos. En 1944, confluyeron una serie de eventos y movimientos sociales que conllevaron al derrocamiento de Ubico y de su sucesor designado, Federico Ponce Vaides. A partir de este momento se instala un período revolucionario en Guatemala, con dos gobernantes democráticamente electos: Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz Guzmán.

De 1944 a 1954 se establecieron una serie de reformas encaminadas a abrir el país a la democracia, a las relaciones internacionales y a un sistema capitalista más moderno. Una de las primeras decisiones en 1944 fue derogar la Constitución de 1879, con excepción de lo concerniente a las funciones del poder ejecutivo. En 1945 se instaló la ANC y se promulgó una nueva Constitución, centrada en las garantías sociales (laborales y sindicales, culturales, familiares, de seguridad social, entre otras). Se prestó especial atención al cooperativismo rural y a la propiedad privada condicionada por su función social. Se garantizó además la autonomía universitaria y de las municipalidades, y el Estado se reservó el derecho de la explotación de hidrocarburos. Además, se estableció el voto obligatorio y secreto para los alfabetos, y obligatorio y público para los analfabetos. Se reconoció la ciudadanía de la mujer, siempre y cuando fuera ‘preparada’ (es decir, con estudios formales).

A partir de 1952, y bajo el segundo gobierno de la Revolución, comenzaron una serie de reformas que tocaron directamente los intereses de los sectores económicos más poderosos de la época, especialmente las compañías agrícolas transnacionales de capital estadounidense. Fue así como la Ley de Reforma Agraria se centró en combatir los latifundios. Es importante notar que la ley no aplicaba a las tierras que estaban en producción en ese momento, incluyendo los cultivos más importantes (café, banano y algodón). Las fincas nacionales solo se podían otorgar en ‘usufructo vitalicio’.

La revolución fue derrocada por una coalición de élites económicas, con el apoyo de los sectores más conservadores del país, como la iglesia católica, y con acciones diplomáticas, logísticas y propagandísticas financiadas e implementadas por el gobierno de Estados Unidos. El nuevo gobernante, Carlos Castillo Armas, bajo la excusa del anticomunismo, estableció un régimen abiertamente represivo, disolviendo sindicatos, revirtiendo todos los avances de la reforma agraria y clausurando la mayoría de partidos políticos existentes.

Castillo Armas convocó a una ANC en 1954 que oficializó varios de los cambios mencionados, además de que rompió con la tradición laica de las constituciones anteriores (se agregó una invocación a Dios que persiste hasta la fecha, y se ampliaron los derechos de la iglesia católica, especialmente los relacionados con la propiedad de bienes) y limitó fuertemente las opciones de participación política. La ANC convocada por Castillo Armas extendió su mandato hasta 1960, pero el gobernante murió asesinado antes de concluir su período.

Después de unas elecciones de legitimidad cuestionable, asumió el poder el General Miguel Ydígoras Fuentes, quien marcó el inicio de una tendencia de gobiernos militares que se extendió hasta 1985. Producto del descontento con las tendencias autoritarias de los regímenes contrarrevolucionarios, el 13 de noviembre de 1960 se dio un alzamiento militar que derivó en el primer movimiento guerrillero del país:

Las Fuerzas Armadas Rebeldes. De 1960 en adelante, estos grupos guerrilleros fueron cada vez más influenciados por pensamientos provenientes del bloque socialista, aunque con diferencias ideológicas entre las diferentes facciones.

b. Regímenes militares

Los siguientes períodos presidenciales (1963-1983) fueron los de Enrique Peralta Azurdia, Julio César Méndez Montenegro, Carlos Manuel Arana Osorio, Kjell Eugenio Laugerud García, Fernando Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt. Todos, con excepción de Julio César Méndez Montenegro, único presidente no militar de este período, llegaron al poder por elecciones fraudulentas o ilegítimas, usualmente convocadas después de un golpe de Estado. Durante estos años se reprimió fuertemente a los movimientos estudiantiles y sindicales, y hubo persecución política y asesinatos selectivos de líderes de estos y otros sectores de la población.

La represión política se agudizó durante el gobierno de Arana Osorio, y llegó a su cúspide durante los regímenes de Lucas García y Ríos Montt. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) estableció en 1999 que la mayoría de crímenes perpetrados por el Estado, entre masacres, violaciones de mujeres, torturas, desplazamientos forzados y robo de menores, se dio durante el ejercicio del poder de estos dos militares. 200 mil personas perdieron la vida durante el conflicto armado interno, con las consecuencias más nefastas en las áreas indígenas del país.

Esto se debió a la presencia cada vez más fuerte de los grupos guerrilleros en las regiones predominantemente indígenas, y de los apoyos logísticos o ideológicos que brindaban las comunidades indígenas a las células guerrilleras. Durante estos años, las tendencias prevalentes en las constituciones siguieron la línea del conservadurismo, anticomunismo, amplia protección para la iglesia católica, restricción a los partidos políticos que no fueran explícitamente afines a la ideología del régimen, defensa de la

propiedad privada y la libre empresa, y poca o nula atención a los derechos de la ciudadanía. La Constitución de 1966, implementada durante el único gobierno civil del país, entre 1950 y 1986 (Julio César Méndez Montenegro), estableció la existencia de un tribunal constitucional, precursor de la Corte de Constitucionalidad.

c. Golpe de Estado a Ríos Montt y retorno a la democracia

En 1983, un movimiento militar depuso a Efraín Ríos Montt. Entre las causas estuvieron el desafío franco que le había hecho al alto mando militar, la creciente influencia de la iglesia neopentecostal, escándalos de corrupción en la administración pública, y las evidentes intenciones del gobernante de perpetuarse en su cargo. Asumió el poder Óscar Humberto Mejía Víctores, y una de sus primeras acciones fue la cancelación de los tribunales de fuero especial (usados para 'legalizar' la ejecución de opositores al Gobierno), aunque no disminuyó las acciones militares contra la insurgencia.

En ese mismo año 1983 también se estableció el grupo de Contadora, instancia multilateral conformada por Colombia, México, Panamá y Venezuela, que buscaba promover la pacificación de la región centroamericana. Un año después, se convocó a elecciones para una ANC, de la cual resultaría la Constitución de 1985, aún vigente. La ANC de 1984 mostró una mayor apertura comparativa, frente a lo que el sistema político había permitido hasta ese momento. Aun así, estuvo conformada por los partidos políticos formalmente establecidos, la mayoría de ellos de corte ideológico de derecha, centro-derecha y centro. La única opción de centro-izquierda permitida en ese momento era la Democracia Cristiana. Los partidos de izquierda y los movimientos sociales que habían resistido a las dictaduras (intelectuales, universitarios, movimientos estudiantiles, movimientos campesinos, sindicatos, etc.) no tuvieron una representación directa.

Se destacó la presencia de un representante indígena (solamente uno), y persistió una mayoría de representantes hombres. La nueva Constitución se caracterizó por:

- ≡ Reconocer la primacía del derecho internacional frente al interno, en la jerarquía normativa.
- ≡ Haber establecido el Tribunal Constitucional y la figura del ombudsman (PDH, con la función de supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el país).
- ≡ Garantizar la propiedad privada como derecho inherente a la persona.
- ≡ Fijar un sistema de reforma constitucional flexible, con el requisito de aprobación final por medio de consulta popular.
- ≡ Priorizar la protección de los derechos y libertades fundamentales, y terminar con los golpes de Estado y los fraudes electorales.

En 1986 tomó posesión el presidente electo democráticamente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, civil, procedente del partido Demócrata Cristiano. Desde su discurso de toma de posesión, Cerezo estableció la pacificación como prioridad de su mandato. Ese mismo año se daría la primera reunión de Esquipulas, en la que los presidentes de la región centroamericana asumirían el compromiso con la paz en sus respectivos países.

d. Proceso de pacificación y negociación de paz

A partir de 1987, inició formalmente el proceso de negociación de la paz en el país. Ese año se dio la declaración de Esquipulas II, por parte de los mandatarios centroamericanos, y se realizó la primera reunión formal entre la insurgencia y el gobierno de Guatemala, en Madrid, España. Se crearon la Comisión Internacional de Seguimiento y Verificación (CISV) y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), instancias diseñadas para acompañar los procesos de paz.

Entre 1988 y 1989 hubo por lo menos dos intentos claros de golpe de Estado, liderados por las facciones más conservadoras del Ejército en alianza con algunos sectores de la sociedad. Cerezo resolvió ambas crisis, aunque muchos creen que resultó debilitado a partir de estas acciones.

En 1990 se suscribió el Acuerdo de Oslo, conocido como el ‘Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos’. La CNR, compuesta por delegados del poder ejecutivo, partidos políticos de oposición, la conferencia episcopal y ciudadanos notables, participó en reuniones con la URNG en Noruega y posteriormente auspició el primer encuentro formal entre la sociedad civil y la insurgencia. En ese mismo año, se realizó la reunión de El Escorial y se firmó un importante acuerdo en el que la URNG reconoció a la Constitución vigente, pre-condición del Gobierno a cualquier negociación, y retiró su propuesta inicial de convocar a una ANC. A partir de este momento, los procesos de paz y la construcción de reformas constitucionales se articularon de manera compleja. Posteriormente, devinieron los pronunciamientos de Ottawa, después de las reuniones inéditas suscritas entre la URNG y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y se dieron otras declaraciones importantes como la de Quito, Metepec y Atlixco.

Entre 1991 y 1992, hubo una actividad acrecentada en el proceso de negociación de la paz, con los siguientes hitos, acuerdos y pronunciamientos:

- ≡ Acuerdo de Querétaro.
- ≡ Acuerdo de México.
- ≡ Propuesta de los sectores civiles, acerca de su participación en el proceso de paz.
- ≡ Acuerdo entre las comisiones permanentes de representantes de los refugiados guatemaltecos en México, y el Gobierno de Guatemala.
- ≡ Premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú Tum, activista indígena guatemalteca.

En 1993 ocurrieron una serie de hechos que pusieron en jaque el proceso democrático de las negociaciones de paz. En primer lugar, Monseñor Quezada Toruño, en ese momento obispo de la Diócesis de Zacapa y presidente de la CNR,

declaró en *impasse* a las negociaciones, debido a la intransigencia de ambas partes. En ese año también hubo un intento de rompimiento constitucional, liderado por el propio presidente Serrano Elías, quien pretendía disolver ilegalmente el Congreso y atribuirse poderes que no le correspondían como jefe del poder ejecutivo. En una acción pronta y decidida por parte de la CC, con el apoyo de varios sectores sociales y eventualmente del Ejército, el denominado ‘Serranazo’ fue derrotado. El Congreso nombró como presidente interino a quien hasta ese momento había fungido como Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro De León Carpio.

A partir de esta serie de obstáculos al proceso de paz, se dieron reacciones que resultaron en los siguientes hitos, entre 1993 y 1995:

- ≡ Propuesta para la pronta firma de la paz firme y duradera.
- ≡ Mayor protagonismo por parte de Naciones Unidas en las negociaciones.
- ≡ Declaración sobre Derechos Humanos.
- ≡ Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos.
- ≡ Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
- ≡ Acuerdo del calendario de negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala.
- ≡ Acuerdo global sobre Derechos Humanos.
- ≡ Plan para viabilizar la propuesta de paz.
- ≡ Plan Nacional de Paz.
- ≡ Declaración conjunta del Gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
- ≡ Acuerdo para el reasentamiento de las comunidades desarraigadas por el conflicto armado.
- ≡ Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.
- ≡ Creación de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC).
- ≡ Declaración de Contadora: IV Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos.
- ≡ Instalación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua).

A partir de la crisis desencadenada por el ‘Serranazo’, el presidente De León Carpio propuso en 1993 reformar 37 puntos de la Constitución vigente, con el objetivo principal de reducir el periodo presidencial, suprimir los gastos discrecionales del presidente, depurar la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y elegir una nueva legislatura.

Las reformas concretas se detallan a continuación. Como se puede ver, tienen poco o nada que ver con el proceso de paz:

TEMAS	REFORMAS ESPECÍFICAS
Controles directos al Presidente y al Congreso	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Reducción de los períodos presidenciales y del legislativo a 4 años. ☐ Supresión de los gastos confidenciales (discrecionales) del Presidente. ☐ Los antejuicios a los diputados deben ser conocidos por la CSJ y no por el Congreso mismo. ☐ Obligación de publicar el presupuesto del Estado y ejecución del mismo. ☐ Prohibición al Banco Central, de hacer préstamos a favor del Gobierno.
Controles a otros órganos	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Se crean las comisiones de postulación como mecanismo de elección de la CSJ y demás tribunales colegiados y del Contralor de la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN). ☐ Creación de la figura de Fiscal General del Ministerio Público (o Fiscalía, MP) y los mecanismos para su designación. ☐ Se abre la posibilidad para que los magistrados de la CC puedan ser enjuiciados. ☐ Terminación de períodos y funciones de los diputados y magistrados de ese momento.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Reconocimiento expreso al voto secreto.

Fuente: Elaboración propia.

Con un 87% de abstencionismo, el SÍ triunfó con más de 370 mil votos versus los 70 mil que obtuvo el No. La legislación vigente requería una mayoría simple para que fueran aprobadas las reformas por la vía del referéndum. Estas reformas pueden entenderse en el marco de la crisis política del momento, con el presidente y el vicepresidente

huyendo del país después de un intento de autogolpe y con un Congreso desprestigiado. Las reformas no guardaron relación alguna con el proceso de construcción de paz.

En 1996, y bajo la dirección política del presidente Álvaro Arzú, se aceleraron las negociaciones entre Gobierno e insurgencia, llegando a suscribir los acuerdos restantes que conformarían los Acuerdos de Paz Firme y Duradera:

- ≡ Declaración unilateral de URNG, de cese al fuego.
- ≡ Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.
- ≡ Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
- ≡ Acuerdo sobre el cese definitivo al fuego.
- ≡ Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.
- ≡ Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad.
- ≡ Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1996 se dio la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que contenía y dio vida política al resto de Acuerdos.

e. Los años posteriores a la firma de la paz

Durante los siguientes años hubo un acompañamiento fuerte por parte de la cooperación internacional, que incluyó la continuidad de la Minugua, el establecimiento del Programa Propaz de la Organización de Estados Americanos (OEA-Propaz), el acompañamiento de los partidos políticos en el Congreso, y la cooperación al desarrollo por parte de donantes, principalmente de Europa y Estados Unidos. A lo largo de los años noventa y hasta bien entrado el siglo XXI, hubo varios intentos por establecer mesas de diálogo en temas vitales para la implementación de los Acuerdos de Paz; entre ellos, los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural integral.

Entre 1996 y 1999, las partes en conflicto, y, en gran medida, la sociedad civil, pusieron énfasis en los procesos más prácticos de desmovilización

de la insurgencia, el retorno de los refugiados y la creación de la institucionalidad de la paz: La Secretaría de la Paz (SEPAZ), la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), y la Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra (Contierra), entre otras.

El gobierno de Álvaro Arzú se concentró en implementar una agresiva agenda neoliberal, privatizando los servicios de energía eléctrica, ferrocarriles y telefonía, así como liberando las regulaciones para la industria minera. LA URNG, por su lado, tenía como preocupación principal el tránsito entre ser una organización guerrillera a convertirse en un partido político. Todo lo anterior, unido al hecho de que las reformas tuvieron que pasar por el Congreso de la República, explican por qué hubo un retardo de varios años entre la firma de la paz y la consideración de un referéndum para modificar ciertos temas de la Constitución. Las reformas propuestas por los Acuerdos de Paz fueron tomadas como moneda de negociación política por ciertos sectores, y finalmente no fueron aprobadas.

A pesar de que el triunfo del No fue un golpe fuerte al proceso de consolidación de la paz, hubo intentos de perseguir algunos de los objetivos originales de los Acuerdos por la vía institucional o por leyes comunes. En cuanto a las leyes ordinarias, se destacan las que se presentaron durante la legislatura 2000-2014, como la ley de idiomas y la ley de sitios sagrados. Ambas les dieron un nivel de reconocimiento importante a estos elementos de la cultura indígena. Por otro lado, se creó una institucionalidad dedicada a solventar otros problemas de posguerra, como el acceso a la tierra y el conflicto agrario, el resarcimiento a las víctimas del conflicto, y el racismo. Algunas de estas instituciones fueron SEPAZ, SAA, Contierra, y la Comisión Presidencial Contra el Racismo y la Discriminación (Codisra). El problema principal con estas instituciones ha sido la volatilidad de sus políticas, el corto alcance de los presupuestos asignados y la escasa visibilidad pública que han tenido. La nueva institucionalidad y legislación subsanaron de alguna forma la carencia de cambios constitucionales, pero no promovieron reformas

del Estado suficientemente profundas como para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos.

Entre 1999 y 2017, hubo un breve período de calma en relación con los temas constitucionales –con excepción de la propuesta de pensamiento neoliberal del grupo ProReforma, vinculado con la Universidad Francisco Marroquín (UFM).

En relación con el proceso de paz, hubo por lo menos dos intentos de valorar los Acuerdos y retomar sus contenidos; el primero, durante el gobierno de Óscar Berger, con el liderazgo del vicepresidente Eduardo Stein. Con ocasión del décimo aniversario de los Acuerdos, se convocó a varios sectores a discutir su grado de avance e impacto. El segundo momento se dio 10 años después, con el liderazgo de la Fundación Propaz, que, con el apoyo de donantes internacionales, lanzó la idea de la *resignificación* de los Acuerdos.

A inicios de 2015, en vísperas del cumplimiento del vigésimo aniversario de los Acuerdos de Paz, la Fundación Propaz vio la necesidad de promover un proceso de reflexión colectiva sobre el significado histórico de estos Acuerdos y sus potencialidades actuales y futuras. Esta perspectiva fue fortalecida por la crisis política y las manifestaciones ciudadanas del momento, que estaban demandando respuestas sobre la crisis del sistema político, de la democracia, y sobre los rasgos perversos del accionar estatal y gubernamental. En este contexto histórico y coyuntura crítica, se inició el proceso ‘20 años de los Acuerdos de Paz: Caminando hacia su resignificación’.

Las investigaciones con las que el Congreso sustentó hacer la resignificación de los Acuerdos de Paz concluyeron que en los 20 años transcurridos, la implementación de los cambios reformistas significativos y la modernización de la institucionalidad estatal estuvieron frenadas. Los Acuerdos perdieron integralidad y sus propósitos profundos fueron desdibujados; el funcionamiento de las nuevas estructuras, mecanismos y procedimientos creados a partir de ellos fueron minimizados o debilitados por falta de apoyo político y/o limitaciones presupuestales.

Entidades como la Fundación Propaz lograron esbozar algunos elementos para retomar el camino de la paz. Hubo también un intento en 2017, de proponer nuevas reformas constitucionales, con el liderazgo de la CICIG y el apoyo del MP, de la PDH y, por un tiempo, de la administración de Jimmy Morales. Las reformas surgieron de las lecciones aprendidas de la Comisión en relación con la lucha contra la impunidad, y atendían principalmente al sector justicia. Se pueden interpretar al tenor de las reformas propuestas originalmente por los Acuerdos de Paz, y serán detalladas más adelante.

3 Procesos de construcción de paz y de construcción de la Constitución

a. Construcción de paz en Guatemala

Aunque la construcción de paz (*peacebuilding*) en Guatemala arranca desde la etapa de negociación del conflicto armado interno, en términos conceptuales se entiende como el proceso de construcción de paz en el posconflicto armado (*post-conflict peacebuilding*). Es decir, como desactivación del conflicto y consolidación de la paz. En esa medida, aunque no de forma explícita, la construcción de la paz incluye los procesos, acciones y estrategias para hacer la paz (*peacemaking*). Entendemos que el *peacemaking* en Guatemala fue ejemplar una vez firmados los Acuerdos de Paz y los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR); que fueron veloces y efectivos. A este se sumó un eficiente retorno de refugiados.

Por eso en Guatemala adquiere mayor importancia el análisis del *peacebuilding* que el del *peacemaking*. Ambos procesos pueden ser analizados por separado, dadas sus características, metodologías, especificidades y temporalidades, pero conforman un solo proceso articulado de cambio y transformación social.

En términos procesales, se busca construir paz con base en los Acuerdos alcanzados: Desactivar el conflicto armado interno, fomentar la reconstrucción y el fortalecimiento institucional, y hacer paz desde la perspectiva de un proyecto nacional. Como esta línea evolutiva deseable no se cumplió a cabalidad, las conflictividades se agudizaron. El Estado se debilitó y fue cooptado por mafias de políticos, militares y empresarios corruptos.

Hoy se vive una fase de posconflicto con rasgos de pre-conflicto, muy cercanos a la ruptura constitucional. De esta manera, ambos procesos (paz y Constitución) vuelven a sus orígenes a pesar de sus éxitos parciales; hay crisis, ruptura, polarización, necesidad de nuevos acuerdos, nueva Constitución, crisis de la democracia y crisis de viabilidad histórica del modelo de orden constitucional.

Para subrayar la importancia de tener una visión holística de la paz, recalamos que el proceso de su construcción supone dos procesos articulados: Por un lado, la construcción de la paz en el posconflicto, con base en los Acuerdos de Paz pactados; procesos, instituciones, programas, leyes y reformas programadas en cada uno de los Acuerdos firmados. Es decir, se trata de construir la paz negociada en los Acuerdos. Por otro lado, el 'espíritu' de los Acuerdos va más allá de los aspectos procesales de la paz y enfatiza la necesidad de hacer paz como un proceso social integral. Esta mirada es de largo plazo, supone cambios y transformaciones en la cultura política de la ciudadanía en general. Solo así podrá emerger una verdadera cultura de paz, en un contexto de relacionamiento democrático consolidado y sostenible.

Hacer paz a largo plazo incluye la búsqueda de la reconciliación; la reparación de víctimas; la construcción de memoria histórica, y la superación del racismo, la-discriminación a los pueblos indígenas y la marginalidad económica, social y política de amplios sectores ciudadanos. También, la apertura de espacios de participación y diálogo para construir consensos entre Estado y sociedad civil.

i. Marcos y subprocesos

A nivel de su diseño, los Acuerdos de Paz de Guatemala fueron ejemplares para su época. Sin embargo, la correlación de fuerzas que permitió la negociación del conflicto armado y el planteamiento del proceso de reformas constitucionales no tuvieron la potencia necesaria para mantener su balance en el marco del posconflicto. Así, los Acuerdos de Paz no tuvieron el soporte político e institucional necesario para su profundización. La institucionalidad de la paz existente hoy es frágil y muy dependiente de los caprichos políticos de los gobiernos de turno.

De otro lado, la implementación de la agenda de la paz colisionó con el predominio de los postulados neoliberales en el diseño de las políticas públicas de todos los gobiernos, desde el de Álvaro Arzú hasta el de Jimmy Morales. Esto debilitó aún más el potencial transformador de los mismos. Mientras los Acuerdos planteaban más políticas sociales, la orientación neoliberal en los gobiernos priorizaba las privatizaciones y el fomento de la inversión extranjera, especialmente en proyectos extractivos de gran escala.

Pero aún a pesar de su cumplimiento parcial y desarticulado, los Acuerdos de Paz abrieron un nuevo período caracterizado por el logro de la paz política, en la medida en que se superó definitivamente el conflicto político-militar. Por cuenta de esto, en Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz, no ha habido asesinatos de tipo político, la URNG se convirtió en partido político, se abrieron espacios de diálogo y negociación a diferentes niveles, y se percibe mayor tolerancia ideológica.

Los problemas fuertes se presentan en el avance de la paz social. El deterioro en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población, especialmente en las áreas rurales, el hartazgo ciudadano con su clase política, la implementación de proyectos extractivos de gran escala sin consulta previa y con escasos beneficios para las comunidades indígenas, son todos factores que han llevado al país a una nueva conflictividad multidimensional, dentro

del marco del orden constitucional y democrático vigente. Las manifestaciones ciudadanas de 2015, enfocadas en apoyar la lucha contra la corrupción, expresaron el deterioro de la relación entre el Estado y la sociedad civil, que nuevamente está en crisis con los escándalos protagonizados por el gobierno de Jimmy Morales.

Un amplio sector de la población indígena no se siente representado por la institucionalidad del Estado actual, y plantea una ANC de carácter pluricultural, enfocada en la refundación del Estado (ver análisis más adelante).

De esta manera, el posconflicto se ha convertido en un híbrido en el cual se articulan propuestas y posibilidades nuevas, con la inercia del trasfondo histórico y los traumas del enfrentamiento armado. Este escenario exacerba las contradicciones políticas, sociales e interculturales, y no es favorable para la consolidación de una relación constructiva entre los procesos de democratización, paz y fortalecimiento de la esfera pública, en el marco constitucional vigente.

El proceso de negociación tuvo una duración de 10 años, en el curso de cuatro periodos presidenciales (Vinicio Cerezo, Jorge Serrano, Ramiro De León y Álvaro Arzú). El contexto evolucionó desde un incipiente período democratizador reformista social-cristiano, pasando por un golpe de Estado abortado y un gobierno de transición, hasta un gobierno conservador –derecha proempresarial– que finalmente firmó la paz. Internacionalmente, deben considerarse los contextos de la caída del muro de Berlín, la democratización en Europa del Este y América Latina, y, especialmente, los procesos de búsqueda de estabilidad hemisférica en América Latina y de pacificación en Centroamérica.

Los subprocesos aluden a cambios en el formato negociador. Fueron:

- ≡ Período de aproximación indirecta entre las partes, en 1990.
- ≡ Inicio de la negociación directa entre las partes y definición de la agenda sustantiva y de aspectos operativos de la negociación, entre 1991 y 1994.
- ≡ Cambio de formato en la negociación. Disolución de la CNR, participación de la ONU y creación de la ASC.
- ≡ Involucramiento de la comunidad católica de San Egidio, clave para la generación de confianza.
- ≡ Recta final de la negociación, en el primer año de gobierno del Partido de Avanzada Nacional, con la firme determinación del presidente Arzú de concluir exitosamente las negociaciones.

Vale la pena profundizar en tres de estos subprocesos, por ser los más críticos: El punto de partida clave para la viabilidad del proceso negociador fue la reunión de la URNG con los partidos políticos con representación parlamentaria, conocida como la reunión de El Escorial, en España, en 1990. Esta reunión fue significativa porque constituyó la primera bilateral de la URNG con actores claves de la sociedad guatemalteca; en este caso, los partidos políticos. Se amplió así el espectro negociador, al incluir nuevos actores como aproximación indirecta hacia la negociación directa entre Gobierno y URNG.

Otro momento significativo fue la definición del temario sustantivo de la negociación en el Acuerdo de México; es decir, qué se iba a negociar y cómo se negociaría. Se ratificó además que la negociación y los acuerdos políticos a los que se llegaría se harían “en apego al marco constitucional vigente y de conformidad con los Acuerdos de El Escorial”. Este temario está recogido en el Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos, de 1991.

Por último, está el nuevo formato de negociación introducido por el gobierno presidido por Ramiro De León Carpio, el cual supone la renuncia de la CNR y la inclusión de la sociedad civil como un tercer actor en la negociación, con la tarea de hacer una propuesta sobre las reformas constitucionales.

ii. La mediación nacional e internacional durante el proceso de paz

En el proceso negociador y de hacer la paz en Guatemala se combinaron mecanismos nacionales e internacionales de mediación. La evolución integral de la mediación se dio de la siguiente forma.

En 1987 se creó la CISV, encargada de verificar y dar seguimiento a los compromisos asumidos por las partes. Años más tarde, en 1990, el Acuerdo de Oslo otorgó a la CNR la función de gestionar la viabilidad y el mantenimiento de dicho acuerdo. Se designó como conciliador a Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, en su carácter de presidente de la CNR. También, se le solicitó a la ONU que observara las actividades a desarrollarse y se constituyera en garante de los acuerdos y compromisos asumidos por las partes.

El Acuerdo de México (1991) ratificó la voluntad de las partes de llevar a cabo conversaciones bilaterales, bajo la conciliación de Monseñor Rodolfo Quezada Toruño. En el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación (1994), las partes pidieron a la ONU que designara un representante del Secretario General para que asumiera la función de moderador de las negociaciones (Francesc Vendrell). El Acuerdo creó la ASC y cerró la CNR, con el objetivo de promover mayor inclusión. También creó el grupo de ‘Países Amigos del Proceso de Paz Guatemalteco’, integrado por los gobiernos de Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela; su función era apoyar con sus gestiones al representante del Secretario General de la ONU, y dar mayor seguridad y firmeza a los acuerdos con su calidad de testigo de honor.

Posteriormente, en el Acuerdo Global de Derechos Humanos, también de 1994, las partes acordaron solicitar al Secretario General de la ONU la organización e instalación in situ de una misión de verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del acuerdo (Minugua). La misión tendría la potestad de hacer recomendaciones a las partes. A partir de 1994, el Secretario General de la ONU nombró como moderador del proceso a Jean Arnault. Después de la firma, los países amigos y la cooperación internacional apoyaron financieramente el proceso

de hacer la paz; tanto al Gobierno como a organizaciones sociales diversas.

En conclusión, en el proceso de paz se dieron las principales funciones de una mediación integral, a través de los siguientes roles:

- ≡ Verificación y seguimiento de los Acuerdos
- ≡ Gestión para mantener los acuerdos.
- ≡ Designación de un conciliador nacional
- ≡ ONU: Observador y garante del proceso.
- ≡ ONU: Moderador de las negociaciones.
- ≡ Grupo de países amigos: Apoyo para el representante del Secretario General de la ONU.
- ≡ Minugua: Misión de verificación.
- ≡ Apoyos financieros complementarios a los esfuerzos políticos internacionales.

iii. Actores

Partimos de considerar que hacer la paz no es una tarea especializada de la cooperación internacional, ni de organizaciones nacionales específicas. Por el contrario, “es la misión de un pueblo entero”, como acertadamente lo calificó la organización Idea Internacional, en su libro del mismo nombre (IDEA 1998: 11). Sin embargo, los momentos en que Guatemala ha actuado como pueblo entero son episódicos y de corta duración. Prevalece, con contundencia, la polarización, la intolerancia, y la desconfianza mutua entre los sectores. En estas condiciones prevalecen los intereses particulares por sobre el bien común y el estado democrático de derecho.

Las luchas, desencuentros y acercamientos entre los actores nacionales, orientados a construir paz y a hacer la paz, son producto de interrelaciones colaborativas, neutrales o conflictivas, entre actores y sectores sociales, políticos, económicos y culturales de diversa naturaleza. La paz y el desarrollo de la Constitución dependen, entonces, de la correlación de fuerzas que se establece entre los actores claves del proceso de paz y la construcción de la Constitución.

La mayoría de actores que han incidido en el proceso de paz guatemalteco no son conscientes de su interdependencia; más bien se ven desde

la lógica de la exclusión. Por eso sus relaciones son conflictivas y polarizadas. Esto va a contrapelo de los planteamientos democráticos y de cultura de paz, que valorizan un trasfondo de interdependencia que puede generar un clima propicio para que todos los intereses sectoriales se articulen en un cauce común, que permita el equilibrio político, social y económico en determinado país y a nivel global.

Una visión panorámica de los hacedores de la paz nos permite destacar una primera constelación de actores claves, integrados por:

- ≡ **El Estado:** Entendido en toda su complejidad, incluyendo al ejecutivo, legislativo, judicial, los entes autónomos y de control (como la CC, la PDH, la CGCN, entre otros).
- ≡ **El empresariado organizado:** Aunque tiene sutiles diferencias y desavenencias entre las cámaras que lo conforman, en momentos críticos siempre presenta una postura de bloque, disciplinada y firme, a través del CACIF. Con todo, a partir de la crisis estatal de 2015, el empresariado tiene más fisuras que antes.
- ≡ **La sociedad civil:** Está compuesta por una amplia gama de actores, desde movimientos sociales de base, de tipo campesino e indígena, hasta oenegés nacionales con diversos intereses, agendas y fuentes de financiamiento. Después de la firma y con el pasar de los años, han adquirido más protagonismo y relevancia los movimientos de jóvenes, de mujeres, el movimiento en pro de los derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual y queer (LGBTQ) y el movimiento estudiantil.
- ≡ **Comunidad internacional:** Lo es en el sentido amplio y en diversos momentos históricos. Entre otros: Grupo de Contadora, Grupo de Amigos, organismos del SNU (entre ellos, Minugua, PNUD, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–, ACNUR, CICIG), OEA-PROPAZ, y los gobiernos de EE.UU., Suecia, Noruega, Dinamarca, Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Suiza, Canadá, Italia, España, México, Francia y Japón.

Actores más relevantes, en distintos momentos:

FASE DE NEGOCIACIÓN	POSCONFLICTO INMEDIATO	AÑOS RECIENTES
<ul style="list-style-type: none"> ≡ CNR y ASC, como espacios de la sociedad civil, desde donde se pudieron articular procesos de diálogo que involucraron a varios sectores. Permitieron además la apropiación de los Acuerdos de Paz de manera más amplia. En estos años hubo una confluencia de la sociedad civil respecto al tema de la paz y los Derechos Humanos¹. ≡ Gobierno, específicamente Ejército de Guatemala, ya que la presencia directa de los militares frente a sus contrapartes de la insurgencia permitió generación de confianza. ≡ URNG, la coalición de fuerzas insurgentes de izquierda, cuyo objetivo inicial de instaurar un sistema socialista por la vía de la fuerza fue sustituido por la reforma estructural de las condiciones de pobreza y exclusión del país a partir de los Acuerdos de Paz. ≡ Apoyos internacionales: Especialmente el Grupo de Contadora, los presidentes signatarios de Esquipulas, Minugua, y la comunidad católica de San Egidio. Estos grupos tenían diferentes motivaciones y objetivos, pero compartían cierto sentido de urgencia por la pacificación de la región y la búsqueda de reformas del Estado por la vía democrática. Los presidentes signatarios de Esquipulas convirtieron la pacificación como un eje principal de sus gobiernos y de su propuesta política a mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Institucionalidad de la paz, principalmente la Secretaría de la Paz (SEPAZ), la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNP), la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Coprodeh), el Sistema Nacional de Diálogo (SND, luego denominado Comisionado Presidencial para el Diálogo o CPD), la Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra (Contierra), la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación (Codisra), etc. ≡ Mesas de diálogo y otros tipos de acompañamiento financiados desde la cooperación internacional con el objetivo de apoyar en el cumplimiento de los Acuerdos. Se destacaron las mesas de diálogo sobre pueblos indígenas y sobre desarrollo rural, financiadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el PNUD. ≡ Movimiento campesino, enfocado en el acceso a la tierra. ≡ Hubo un rompimiento dentro del movimiento campesino, que dio lugar al surgimiento de grupos indígenas con otro tipo de reivindicaciones (culturales e identitarias). ≡ OEA-Propaz, un proyecto pionero de la organización transnacional que buscaba transferir capacidades para la resolución de conflictos a la sociedad civil y al Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ El Gobierno pierde relevancia. La institucionalidad de la paz se comienza a debilitar y en algunos casos, como el de la SEPAZ, a dismantelar. ≡ Movimientos de mujeres y de derechos LGBTQ, como algunos de los más activos dentro de la sociedad civil. ≡ Movimiento estudiantil, principalmente a través de la Asociación de Estudiantes Universitarios de la Universidad de San Carlos (AEU) y Landivarianos (movimiento autónomo de estudiantes de la URL). ≡ CICIG. ≡ Movimiento Indígena y Campesino, reconfigurado a través de la consigna de “defensa del territorio” (oposición a los grandes proyectos mineros e hidroeléctricos). ≡ Países donantes articulados explícitamente a través de la agenda de lucha contra la corrupción y la impunidad, a través del denominado ‘Grupo de los 13’, G-13. ≡ El CACIF, aunque con mayor protagonismo a través de FUNDESA, un tanque de pensamiento de derecha asociado al sector empresarial, que busca viabilizar propuestas de desarrollo para el país desde una óptica conservadora y pro-empresarial. Se consolida como un saboteador.

1 La Asamblea de la Sociedad Civil fue un actor importante en el proceso de negociación de la paz. Aunque aglutinaba a sectores diversos con agendas muy diferentes, logró, por lo menos durante algunos años, mantener una unidad de objetivos de la sociedad civil. Su rol fue de consulta y fiscalización, ya que sus opiniones y dictámenes no fueron vinculantes en el proceso de negociación. A pesar de esto, se considera que las ideas más importantes identificadas por la ASC fueron finalmente incorporadas en los Acuerdos de Paz como ejes temáticos; aunque las propuestas concretas de los Acuerdos dependían aún de las partes en negociación.

FASE DE NEGOCIACIÓN	POSCONFLICTO INMEDIATO	AÑOS RECIENTES
<ul style="list-style-type: none"> ≡ El CACIF aparece en momentos críticos, pero en general no interfiere directamente con el proceso de negociación. ≡ La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); única universidad pública del país. ≡ El Centro para la Defensa de la Constitución (Cedecon), un grupo con un actuar variable a lo largo del tiempo, debido a la conformación de sus diferentes juntas directivas. En general, su tendencia ha sido más conservadora que reformista. ≡ Los grupos indígenas no fueron tan visibles durante esta fase; muchas de sus demandas se incluyeron en las del movimiento campesino. 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ La sociedad civil organizada; aunque comenzó una atomización de la misma, debido a la especialización temática y a los requerimientos específicos de los donantes. ≡ Gobiernos de países donantes. Durante esta fase y la siguiente, priorizaron el apoyo directo para cubrir las falencias estructurales del Estado guatemalteco, con agendas muy amplias en todos los temas importantes del desarrollo del país; desde la desnutrición y la seguridad alimentaria hasta la promoción de inversiones privadas en proyectos extractivos. ≡ CACIF, con un rol más beligerante, impulsó el boicot a las reformas de 1999. Apareció en estos años como un saboteador. ≡ La USAC y la Universidad Rafael Landívar (URL). ≡ Cedecon. ≡ Tanques de pensamiento como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (AsíEs, centro), la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avancso, de izquierda), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, de izquierda), y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN, de derecha); cada uno defendió sus agendas desde sus posicionamientos ideológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ USAC, específicamente a través del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Ipnusac, de izquierda). ≡ URL, especialmente a través de su movimiento estudiantil denominado Landivarianos. ≡ Cedecon, con un viraje hacia el conservadurismo. ≡ Tanques de pensamiento como AsíEs, Flacso, CIEN y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, de centro izquierda). ≡ La CC, que ha fallado de manera variable, por momentos en contra de la persecución penal de los criminales de guerra; en otros, apuntalando los derechos de los pueblos indígenas al tenor de las convenciones internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante dedicar un espacio al análisis del rol de la ASC. Después de un *impasse* en las negociaciones, se acordó la creación de dicho órgano de sociedad civil, dado que las partes consideraron que la sociedad guatemalteca debía tener un papel esencial en el proceso de paz y la consecución de la reconciliación. Se convocó entonces a los sectores más visibles de la sociedad civil, entre ellos los grupos de mujeres, el sector indígena, las instancias académicas y los partidos políticos. Cada sector decidió internamente el mecanismo de elección de sus representantes. Las funciones otorgadas fueron, entre otras: a) Discutir la temática sustantiva del temario general de los Acuerdos de Paz, con miras a formular posiciones de consenso; b) Trasladar al moderador de la ONU y a las partes en conflicto, las recomendaciones y orientaciones resultantes de sus deliberaciones; c) Dichas recomendaciones no serían vinculantes; d) Conocer los acuerdos sobre la temática sustantiva y avalarlos para darles el carácter de compromisos nacionales.

También, se nombró a Monseñor Quezada Toruño, una figura con mucha legitimidad, como presidente de la ASC. Durante la negociación política, la ASC se presentó como el sector social que buscaba incidir en el proceso de negociación. Como actor compuesto por muchos sub-actores, la ASC fue diversa y nunca representó un bloque unitario ni jerárquico con una sola posición. Ante las partes negociadoras y la opinión pública, se presentó como una instancia bastante coherente que llevó a la mesa de negociación propuestas consensuadas, a partir de posicionamientos, enfoques, agendas y experiencias diferentes. Lo anterior supuso un proceso de ‘negociación interna’ entre las distintas posiciones, no necesariamente antagónicas sino complementarias. Fue una instancia participativa, que incluyó por primera vez y de manera sostenida los aportes de los pueblos indígenas.

De otro lado, cabe destacar un actor clave ausente en el proceso de paz: Los partidos políticos. Durante el proceso negociador fueron marginales y sus apariciones esporádicas no tuvieron la fuerza para incidir en las negociaciones. En el posconflicto tampoco fueron protagónicos salvo

como diputados al Congreso, donde han tenido una errática y contradictoria posición en lo que respecta a la agenda de la paz y a las reformas constitucionales.

El relacionamiento entre los actores claves de los procesos de construir-hacer paz ha sido muy conflictivo, principalmente entre los empresarios y el Gobierno, y entre diversas expresiones de la sociedad civil que parten de ideas distintas sobre el modelo político y económico que se instauraría después de los Acuerdos de Paz.

En efecto, la sociedad civil, sobre la base de los acuerdos, buscaría en el posconflicto la instalación de un modelo político basado en una “democracia funcional y participativa”, y en un modelo económico que “debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población” (Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria).

Como hemos señalado en la parte histórica, los empresarios y el Gobierno (en momentos claves, todo el Estado) consolidaron con la Constitución de 1985 un modelo político republicano con separación de poderes pero sin un claro contenido democrático y social. Una vez firmados los Acuerdos, la alianza entre empresarios, Gobierno y Congreso optó por un modelo económico en función del desarrollo del mercado y la inversión extranjera. La tensión permanente entre estos actores ha incidido y definido sus acciones en torno a conflictividades específicas.

Por su parte, diversas instancias de la comunidad internacional favorecieron o por lo menos sintieron simpatía por uno de los bandos. Es así como ha habido cooperación internacional para la sociedad civil, bajo múltiples variantes, y cooperación internacional para el Gobierno, empresarios y transnacionales. Ambas corrientes de la cooperación planteaban en su discurso la necesidad de la articulación entre Estado y sociedad civil, pero esto no se logró.

En cuanto al desarrollo económico, los países cooperantes y las instancias multilaterales asumieron que el desarrollo económico posterior a los Acuerdos se daría en el marco del modelo de desarrollo predominante en occidente.

Para Rafael Grasa², se trataba de instaurar la ‘Paz Liberal’. Pero en Guatemala se implementó la ‘Paz Neoliberal’; esto explica sus fracasos, limitaciones y debilidades a largo plazo.

b. Construcción de la Constitución

i. Marcos y subprocesos

En el caso de la construcción de la Constitución es más difícil identificar marcos y subprocesos, que en el caso de la construcción de la paz. Esto puede deberse al elitismo académico y gremial que existe en el tema. Es un tópico sobre el cual solo algunos abogados parecieran estar facultados para hablar.

Aún así, es posible vislumbrar el marco general con el que los actores antes mencionados, a sabiendas de que cualquier propuesta de reforma derivará eventualmente en un plebiscito, llevan la discusión sobre el tema a la esfera pública, de forma mediática y utilizando dos canales principales: Los medios de comunicación tradicionales, y la vía del rumor o la especulación social. Fue así como en 1999 se trabajaron los miedos históricos de las élites guatemaltecas alrededor del empoderamiento de los indígenas, y se circuló la idea de que, con las reformas, “se iba a voltear la tortilla”. En los medios de comunicación, campañas masivas alertaban sobre los riesgos y los beneficios, respectivamente, de implementar las reformas. En 2017 esto se agudizó por la presencia en Guatemala de los *netcenters*, grupos privados que operan ilegítimamente para manipular la opinión pública en redes sociales como Facebook y Twitter.

Un proceso importante que se ha configurado a lo largo de la historia constitucional del país es el desconocimiento que tiene la población en general de la Constitución que los rige. Esto puede deberse a la relativa estabilidad que ha tenido la Constitución de 1985, pero también a que, hasta ese momento, la Constitución fue menos un reflejo de un pacto político y social y más un instrumento para legitimar al poder de turno.

² Conversación sostenida con este profesional, en el marco del congreso ‘Resignificando los Acuerdos de Paz’; organizado por la Fundación ProPaz en 2017.

ii. Actores

Dada la dinámica menos ajetreada que ha tenido la construcción de la Constitución, por ser tema de especialistas, los actores que han intervenido en diferentes momentos son menos, aunque con posturas muy firmes. A continuación, se presenta un resumen de los actores más importantes, según sus posturas frente a las reformas:

A FAVOR DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN 1994 (AJENAS AL PROCESO DE PAZ)	A FAVOR DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN 1999 Y 2017	EN CONTRA DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN 1999 Y 2017	OTRAS PROPUESTAS
<ul style="list-style-type: none"> ≡ El gobierno de Ramiro De León Carpio. ≡ Algunos partidos políticos. ≡ La sociedad en general, a partir del desencanto con los gobiernos; especialmente con las legislaturas, anteriores (recordar el incidente del ‘Serranazo’). 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ Grupos indígenas y campesinos. ≡ La cooperación internacional. ≡ Sociedad Civil, aunque su apoyo fue más fragmentado en 1999 que en 2017. 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ La mayoría de partidos políticos, especialmente los conservadores y de derecha. ≡ Abogados, como gremio en general. ≡ Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG). ≡ Cedecon. ≡ CACIF. 	<ul style="list-style-type: none"> ≡ La propuesta de ProReforma de 1999, apoyada principalmente por la (UFM).

Fuente: Elaboración propia.

La interacción entre estos actores ha sido menos visible en la agenda nacional, que la de los actores del proceso de paz. Existe además un mayor poder de veto del CACIF en este tema, lo cual explica por qué las discusiones en torno a las reformas de 2017 duraron tan poco. Curiosamente, la propuesta ProReforma, cercana a los intereses del CACIF, tampoco obtuvo mucho apoyo en su momento.

Cedecon, una asociación civil dedicada a la defensa de los principios constitucionales, ha tenido un papel variable según la junta directiva que la conforma, aunque siempre apegado a un pensamiento conservador. Los abogados organizados en su gremio, el CANG, han sido reacios en diferentes momentos a considerar cambios a la Constitución.

4 El nexo entre la construcción de paz y la construcción de la Constitución

Antes de resaltar la articulación de ambos temas cabe destacar su particular sentido estratégico. Los Acuerdos de Paz expresan la transición de la guerra a la paz, la Constitución de 1985 la transición de la dictadura a la democracia. Son dos lógicas que si bien son complementarias, responden a diferentes realidades históricas.

Desde una perspectiva analítica minuciosa, como la que buscamos dar con este estudio, ambos procesos están profundamente articulados en la dinámica de la política nacional. Sin embargo, esta articulación no es ni fue siempre evidente; ni para los actores del proceso, ni para los especialistas.

La Constitución del 85, al legislar a favor de la no exclusión política, generó las condiciones para el surgimiento de los Acuerdos de Paz. Los Acuerdos de Paz, a su vez, propiciaron el entorno para hacer reformas constitucionales que profundizaran en la inclusión de las minorías y la modernización del Estado. A partir de ese momento ambos procesos son inseparables y se influyen mutuamente, a pesar de que, como señalamos, no haya una conciencia a nivel masivo sobre su articulación.

Podemos concluir que el tema constitucional estuvo presente en todas las fases de la negociación y, en la misma medida, en el proceso de construcción de paz en el posconflicto. El abordaje del tema constitucional fue variando: Desde el planteamiento inicial por parte de la URNG de una ANC originaria, hasta una ANC derivada, como lo establece la Constitución vigente, de las reformas por parte del Congreso de la República.

a. Momentos críticos y procesos

Presentamos una línea de tiempo con los períodos más relevantes para los temas constitucionales y de construcción de la paz, comenzando en 1944:

HITOS Y PERÍODOS RELEVANTES EN TEMAS DE PAZ	AÑO	HITOS Y PERIODOS RELEVANTES EN TEMAS DE CONSTITUCIÓN
Agenda amplia de reformas sociales e institucionales.	1944–1954	Constitución de 1945 reconoce por primera vez los derechos individuales.
Regímenes militares que, a partir del surgimiento de la guerrilla en los años sesenta, llegan a configurar un Estado contrainsurgente. Este se caracteriza por la represión de los enemigos políticos, la restricción de las libertades y la configuración de un sistema político e institucional cerrado, controlado por el Ejército.	1954–1983	Constituciones a la medida del gobierno militar en el poder. En 1966, se crea la Corte de Constitucionalidad.
Primera Cumbre de Esquipulas (1986). Los jefes de gobierno de la región se comprometen con el proceso de paz.	1983–1986	Golpe a Ríos Montt en 1983. ANC de 1984, Constitución de 1985, presidencia democráticamente electa de Vinicio Cerezo.
El proceso de paz avanza decididamente con varios encuentros, declaraciones y acuerdos firmados entre las partes. La ASC se involucra de lleno en el proceso.	1987–1994	Rompimiento constitucional por parte del presidente Jorge Serrano Elías. Reformas constitucionales de 1994, impulsadas ante la decepción con la clase política, sin relación alguna con los contenidos del proceso de paz.
Se aceleran los encuentros y se firman varios Acuerdos previos a la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, del 29 de diciembre de 1996.	1994–1996	Días antes de la firma del Acuerdo final de paz, se concertan los cambios constitucionales que serían sometidos a consulta popular.
Muchos asumen el triunfo del No como un rechazo popular a los Acuerdos de Paz.	1999	Consulta popular. Gana el No. Hubo un proceso en el que otros actores con intereses particulares agrandaron el alcance de las reformas. Operaron mecanismos de racismo y desinformación por parte de actores conservadores, opuestos a las reformas. Las reformas sobre temas indígenas ganan en las regiones con predominancia de esta población.
-----	2009	Propuesta de reforma constitucional del grupo neoliberal ProReforma. La propuesta no gana adeptos.
Se lanza el proyecto ‘Resignificando los Acuerdos de Paz’, de la Fundación Propaz.	2017	Propuestas de reformas constitucionales enfocadas al sector justicia, respaldadas por la comunidad internacional, son boicoteadas por sectores conservadores del país.

Fuente: Elaboración propia.

Las personas entrevistadas dieron gran variedad de respuestas a la pregunta de cuáles han sido los momentos más críticos para la relación entre paz y Constitución. Algunas identifican a la Constitución del período revolucionario (1944-1954) como la primera oportunidad –desperdiciada, por cierto– de establecer un mecanismo real de alternancia del poder en el país. A partir de ese momento, los golpes de Estado, los regímenes militares y las constituciones hechas a la medida para perpetuarse en el poder fueron el común denominador.

Varios de los entrevistados/as señalan el golpe a Ríos Montt, en 1983, como el momento de inflexión clave que permitiría una nueva Constitución. La Constitución de 1985 es vista por muchos como el mejor producto posible para su época. La ANC contó con la participación de los partidos políticos vigentes en ese momento. Esto, de entrada, excluía a gran parte del espectro político, ya que solamente estaban permitidos los partidos de derecha y algunos centristas, como los demócrata-cristianos. La composición de esta asamblea reflejaba además el racismo y la exclusión histórica hacia los indígenas, pues solamente contó con un constituyente de origen Maya.

No es de extrañar entonces que la insurgencia no reconociera a esta Constitución como válida hasta avanzadas las negociaciones de paz. Un punto clave que expresa la importancia de la articulación de la Constitución y el proceso de paz fue el reconocimiento de la URNG de la legitimidad de la Constitución de 1985, basado en que este carácter otorgado permitía, a su vez, darle legitimidad al proceso de negociación de la paz.

No tenía sentido iniciar una negociación entre dos partes, si ambas no se reconocían recíprocamente. Fue así como en la reunión de El Escorial, en 1990, se tomaron tres decisiones fundamentales: a) La negociación directa sería entre Gobierno-Ejército y la URNG; b) La negociación estaría orientada a lograr acuerdos políticos, y c) dichos acuerdos políticos conllevarían eventualmente a algunas reformas constitucionales. Nunca fue la intención de ninguna de las partes el crear una Constitución nueva para tiempos de paz, sino

más bien hacer reformas parciales en los temas puntuales que se indicaban en cada uno de los Acuerdos específicos. Esto es considerado como un error estratégico de la insurgencia y los grupos de la sociedad civil interesados en la implementación de los Acuerdos, ya que existe el consenso generalizado de que Álvaro Arzú, presidente signatario de los Acuerdos, no tenía intención de apoyar las reformas constitucionales.

Entre el acuerdo de El Escorial en 1990 y la consulta popular sobre las reformas de 1999, hubo un momento clave para los procesos constitucionales: Producto del intento de autogolpe de Jorge Serrano Elías, en 1993, un año más tarde se sometieron a consulta y fueron aprobadas por la mayoría de votantes una serie de reformas constitucionales que buscaban paliar la opinión pública en torno a los escándalos políticos del momento.

El Acuerdo de México, del 26 de abril de 1991, sería clave para entender la relación entre paz y Constitución. En dicho Acuerdo se definió un temario básico que regiría el resto de las negociaciones, y uno de los temas claves fue el de las reformas constitucionales y el régimen electoral.

El ‘Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos’, de 1991, es el que abordó más directamente la articulación entre paz y Constitución. En él, se planteó la necesidad de hacer cambios a la Constitución por la vía del Congreso de la República, debiendo ser refrendados por una consulta popular en formato de plebiscito. Este Acuerdo hizo emerger al Congreso como un nuevo actor indirecto en el proceso de paz y construcción de la Constitución. Al cambiar el formato de negociación durante el mandato del presidente Ramiro De León Carpio, la sociedad civil fue incluida como tercer actor de la negociación, con el mandato de hacer recomendaciones sobre las reformas constitucionales.

Antes de la firma de los Acuerdos de Paz ocurrió un hecho que casi descarriló por completo las negociaciones: El secuestro de una señora de la

alta sociedad guatemalteca por parte de un grupo guerrillero. La confianza que se había generado entre las partes estuvo a punto de perderse.

Algunos de los entrevistados/as consideraron que este hecho pudo determinar en gran medida que, a pesar de que los Acuerdos se firmaran, se perdiera mucha de la voluntad política del Gobierno para la implementación, ya que recibía fuertes presiones del sector privado para no avanzar. Esto pudo tener consecuencias específicas en el nexo entre la paz y los procesos de reforma constitucional, ya que el evento era citado frecuentemente durante la campaña por el NO, de 1999, que se describe a continuación:

Después de la firma de los Acuerdos, las reformas se fueron postergando hasta que, en 1999, en un ambiente político confuso, se llegó a un momento crítico importante. En un plebiscito organizado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) resultó ganador el NO.

Los elementos de reforma constitucional presentes en los acuerdos originalmente contemplados fueron los siguientes:

REFORMAS PROPUESTAS A PARTIR DEL ACUERDO DE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	REFORMAS PROPUESTAS A PARTIR DEL ACUERDO DE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA	REFORMAS PROPUESTAS A PARTIR DEL ACUERDO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN ELECTORAL
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocer constitucionalmente la existencia de los tres pueblos indígenas: Maya, Garífuna y Xinka. 2. Promover la identidad de los pueblos indígenas. 3. Listar los idiomas del país. 4. Oficializar los idiomas indígenas. 5. Reconocer y garantizar la protección de la espiritualidad Maya, Garífuna y Xinka. 6. Caracterizar a la nación como multiétnica, pluricultural y multilingüe. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No reelección por más de dos periodos consecutivos, de los diputados al Congreso de la República. 2. Mantener fijo el número de diputados (del año 1999). 3. Garantías de acceso a la justicia: <ol style="list-style-type: none"> a. Acceso al sistema de justicia en el idioma materno. b. Defensa gratuita para quienes no puedan pagarla. c. Imparcialidad e independencia del juzgador. d. Solución pronta y razonada de los conflictos sociales. e. Apertura a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. 4. Crear una carrera judicial. 5. Definir, a nivel constitucional, las funciones de la Policía Nacional Civil. 6. Restringir la función del ejército a la defensa del territorio y la soberanía. Crear controles para el ejercicio de cualquier función extraordinaria. 7. Limitar la jurisdicción privativa militar en materia penal. 8. Abrir la posibilidad de que civiles puedan aspirar al cargo de Ministro de la Defensa. 9. Eliminar la potestad presidencial de asignar pensiones extraordinarias a miembros del Ejército. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de una Comisión de Reforma Electoral, con la siguiente agenda mínima: <ol style="list-style-type: none"> a. Documentación (creación del documento único de identidad, apertura a la votación de elementos del Ejército en activo, registro de defunciones y cambios de residencia). b. Empadronamiento. c. Votación (facilitar el acceso a centros de votación; facilitar el voto de migrantes estacionales). d. Transparencia y publicidad (control en la realización de asambleas generales, acceso igualitario y gratuito a medios de comunicación, transparencia en el financiamiento de campaña). e. Campaña de información (realización de campañas informativas sobre derechos electorales; proceso de empadronamiento; mecanismos para ejercer el voto; mecanismos de afiliación política; uso de idiomas indígenas). f. Fortalecimiento institucional (fortalecimiento y automatización del registro de ciudadanos).

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE), 1999.

Estos 16 temas sugeridos en los Acuerdos de Paz, contenidos específicamente en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, si bien fueron incluidos íntegramente en las reformas y redactados con el espíritu original de los acuerdos, fueron desnaturalizados al agregar otras reformas que no tenían que ver con la agenda de la paz, ¡llegando a un total de 50! Esto complejizó la consulta, que consistió en cuatro preguntas relacionadas con los organismos ejecutivo, legislativo, judicial, y pueblos indígenas. Los resultados finales fueron los siguientes:

RESPUESTA	PREGUNTA 1: Nación y Derechos Sociales	PREGUNTA 2: Organismo Legislativo	PREGUNTA 3: Organismo Ejecutivo	PREGUNTA 4: Organismo Judicial
SÍ	328.061	284.403	294.823	317.782
NO	366.417	402.593	392.250	373.003

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE), 1999.

Con estos resultados se cerró la posibilidad, por lo menos durante un buen tiempo, de discutir cuáles debían ser los cambios a la Constitución necesarios para consolidar el proceso de paz. Las fuerzas políticas conservadoras interpretaron el NO como un rechazo total a los Acuerdos, y esto les dio más fuerza para desarticularlos, dividirlos y minimizar su alcance transformador.

El triunfo del NO debe ser analizado detenidamente en varios aspectos: En primer lugar, las tendencias de los resultados variaron mucho según la región del país a analizar. En el altiplano indígena, por ejemplo, triunfó claramente el SÍ.

El NO ganó en las zonas predominantemente mestizas o ladinas, principalmente en el área metropolitana y el oriente del país. Varios de los expertos reconocen la intensa campaña, entre real y basada en mentiras, que impulsó el CACIF, la Liga Pro-Patria y otros grupos conservadores, para boicotear la posibilidad de los cambios. Otro elemento determinante fue que de 16 reformas

originalmente propuestas, se pasó a 50. Esto generó desconfianza y en algunos casos un rechazo abierto en los votantes. También es importante resaltar que las votaciones al plebiscito tuvieron un 81,45% de abstencionismo.

En retrospectiva, muchos de los expertos consideran que la consulta se hizo muy tarde; que debió llevarse a cabo en 1997, aprovechando el entusiasmo de la sociedad por la firma de los Acuerdos. Otros opinan que someter dichos cambios a un plebiscito fue un error de origen, ya que se estaba permitiendo a los que no sufrieron directamente el conflicto que votaran sobre un tema que no era de su interés o real conocimiento.

Después del rechazo a las reformas de 1999 vino el movimiento Pro-Reforma, con iniciativas desde la UFM y otros grupos de pensamiento neoliberal, que llegó al punto de presentar sus propuestas ante el Congreso, en 2009. Este contemplaba la conformación de un sistema legislativo bicameral, la creación de puestos vitalicios en el organismo

judicial, la posibilidad de revocatoria de mandato cada dos años, y el establecimiento de requisitos de edad mínimos para la mayoría de puestos importantes en el Estado guatemalteco. Aunque el movimiento logró presencia en los medios de comunicación, no generó *momentum* suficiente para ser viable.

Por lo menos dos de los entrevistados mencionaron el juicio de genocidio contra Ríos Montt como otro punto crítico en la relación entre proceso de paz y procesos constitucionales. El General, acusado de genocidio, fue formalmente procesado y condenado en un juicio histórico. A última hora, la Corte de Constitucionalidad anuló todo el proceso y ordenó que empezara nuevamente. Esto es, en opinión de los expertos/as, un ejemplo de cómo la discrecionalidad de la Corte podía frenar procesos básicos para la paz como los juicios a perpetradores.

Por último, a raíz de la crisis política de 2015, que resultó en la renuncia y juicio al presidente Otto Pérez Molina, surgió una iniciativa de reformas propuesta desde la CICIG y otros actores claves. Dicha reforma buscaba subsanar algunos obstáculos que la Constitución actual imponía a las investigaciones y a la lucha penal eficiente para casos de corrupción.

Las reformas incluyeron cambios a la conceptualización del derecho al antejuicio; suspensión inmediata de funciones a los diputados procesados por delito; establecimiento de concursos de oposición y mérito para operadores de justicia; una definición más restringida sobre la idoneidad de jueces y magistrados; regulación de la carrera judicial y del servicio civil dentro del sistema judicial; definición de requisitos y formas de elección de magistrados de la CC y de la CSJ, y creación del Consejo Nacional de la Judicatura, entre otros. También se añadieron temporalmente, disposiciones para el reconocimiento de la justicia indígena. Nuevamente, sectores conservadores del país se opusieron a dichas reformas, al punto que las propias autoridades indígenas retiraron las propuestas más polémicas, sobre pluralismo jurídico; pero todas sus reformas fueron ignoradas por la legislatura actual.

b. Actores y saboteadores

Casi sin excepción, los entrevistados/as mencionaron el poder de veto que tiene el CACIF en los procesos de reforma constitucional y los procesos de paz. Consideran que su capacidad de cabildeo, que deviene a la vez del financiamiento privado de los partidos, pone a esta agrupación en una situación privilegiada a la hora de promover su agenda propia. Algunos intuyen que esto se debe al miedo de las élites económicas del país a cualquier tipo de transformación constitucional de la propiedad privada, el régimen fiscal y las relaciones interétnicas. Es así como el CACIF aparece como el principal opositor de las propuestas de reforma en 1999 y 2017, y también como el actor clave en la anulación de la sentencia por el juicio de genocidio. En la más reciente crisis constitucional, adquirió relevancia nuevamente al no condenar enérgicamente las acciones abiertamente inconstitucionales del presidente Jimmy Morales en su conflicto con la CICIG, en el cual el CACIF apoya al Gobierno.

El segundo actor con poder de veto es más complejo de identificar, al no ser formal o visible. Hablamos de los grupos de exmilitares que conforman algunas de las estructuras mafiosas y de poder paralelo en el país. Aunque el Ejército como institución ha logrado mantenerse relativamente al margen del conflicto de Morales con la CICIG, los grupos de poder paralelo, liderados usualmente por exmilitares, sí ejercen poder de veto y han apoyado la labor de sabotaje en diferentes momentos. Su cercanía con algunos grupos de capital tradicional y no tradicional, así como otros actores conservadores del país (incluyendo iglesias) les permite tener un control indirecto de la opinión pública y boicotear algunos procesos.

Otro actor importante que también cumple la función de saboteador es el gremio de abogados. Por momentos aglutinados en posturas conjuntas a través del CANG, por momentos como formadores de opinión individuales, la mayoría de abogados profesa una visión ultraconservadora de la ley guatemalteca, especialmente cuando se refiere a temas constitucionales. Fueron además de los críticos más abiertos a la posibilidad de reconocer

el pluralismo jurídico, y algunos de los saboteadores más importantes al momento de cuestionar la validez jurídica de algunos de los procesos de paz, incluyendo los Acuerdos mismos.

Los partidos políticos, a pesar de su debilidad institucional de años recientes, también deben ser considerados como actores importantes para la relación entre los procesos de paz y los procesos constitucionales. Es a través de la estructura partidaria, por débil que parezca por momentos, como se hacen operativas o no las propuestas de reformas en el Congreso. Cabe mencionar que fueron los mismos diputados los que hicieron inviables las reformas de 1999, al agregarles una serie de cambios que las engrosaron y que poco tenían que ver con los Acuerdos de Paz.

Como actores a favor de las reformas constitucionales están las autoridades indígenas ancestrales, con un poder cada vez más fuerte y claridad en la necesidad de que estas reformas giren en función del pluralismo jurídico y la autonomía de las regiones indígenas. Más radical aún es el Comité de Desarrollo Campesino (Codeca), un movimiento de base y con amplio apoyo, que actualmente es el principal impulsor de una ANC de carácter plurinacional, con el objetivo de refundar el Estado de Guatemala a partir de una visión indígena.

c. La Constitución y sus posibles reformas

i. Calidad de la Constitución actual y conveniencia de reformarla

La mayoría de los entrevistados/as coincidió en valorar la Constitución actual como la que ha llegado más lejos en reconocimiento de los Derechos Humanos, que cualquier otra versión anterior. Es además la Constitución que viabilizó

el proceso de paz, al abrirle la posibilidad de participación a más sectores e ideologías.

A pesar de lo anterior, a lo largo de la investigación se hicieron evidentes dos posturas: Quienes consideran que las reformas se han postergado durante mucho tiempo, especialmente las relativas al sector de justicia y seguridad y a los derechos de los pueblos indígenas, versus quienes consideran que en este momento someter la Constitución a cualquier cambio es un riesgo demasiado alto, debido a la pobreza de los liderazgos políticos actuales.

Los argumentos principales esgrimidos por los primeros giran en torno a la inclusión de grupos marginados, más allá de los pueblos indígenas. Consideran que es una Constitución que no contempla las necesidades de niños, jóvenes y mujeres, y que debe reformarse porque mucha gente no se siente incluida. También, muestran preocupación por los rezagos generados por una legislación anticuada en temas de seguridad, defensa y justicia; especialmente, la célebre Ley de Orden Público, que data de 1965, o el Código Militar, que data de 1878.

Los segundos consideran que el deterioro continuo del sistema de los partidos políticos en el país, que hasta se ha identificado en grupos y acciones conocidas como “el pacto de corruptos”³, haría muy riesgoso someter cualquier tipo de cambios a la Constitución en este momento, por muy importantes que sean para el proceso de consolidación de la paz.

Una tercera postura, no tan popular entre los expertos pero que vale la pena mencionarse, es la que propone una serie de reformas graduales a la Constitución, de manera lenta y esperando un momento político mejor que el actual. Esta considera necesario retomar las reformas específicas que se plantearon en cada uno de los Acuerdos de Paz.

³ Sobrenombre dado a un grupo de diputados, funcionarios del ejecutivo, jueces y abogados de dudosa reputación, militares en retiro y otros actores cercanos a los grupos de poder paralelos y a las estructuras de corrupción, que buscan desarticular el trabajo de la CICIG y los avances recientes del MP en el procesamiento de casos de alto impacto.

Es evidente la necesidad de consideración de la normatividad planteada en la Constitución vigente que aún no se ha cumplido. Hay leyes que la Constitución ordena crear pero que no han sido priorizadas desde legislaturas anteriores. Entre ellas están la ley de comunidades indígenas, la ley de aguas, y otras leyes nuevas que regulan el orden público (como el derecho a las manifestaciones). Algunos consideran que exigir que se cumpla esta legislación ordinaria, mandada desde la Constitución, podría ser el paliativo necesario en lugar de plantear reformas constitucionales.

Otro factor importante a analizar es todo el aparato de instituciones de control al poder ejecutivo, creado con la Constitución del 85, incluyendo la PDH, la CGCN y el MP. Estos actores han servido en muchos momentos como freno y contrapeso a los abusos que se daban durante los tiempos de guerra.

Por último, uno de los entrevistados mencionó la importancia de considerar la consulta en formatos más amplios, no tan restringidos como el de un plebiscito. Las consultas vinculantes, que se realizan con el formato de votación, con los costos y la logística que este implica, difícilmente pueden celebrarse continuamente ni servir como termómetro para los tomadores de decisión, sobre lo que desea la población. Otros modelos de consulta libres, menos rígidos, que sirven para conocer la opinión de la población sobre ciertos temas, podrían realizarse continuamente e informar la política pública y la legislación actual. Es posible que estas consultas sean necesarias y útiles como paso previo, antes de considerar futuros cambios constitucionales.

ii. El bloque constitucional

Los expertos, especialmente los que son abogados de profesión, indicaron la importancia de considerar a la Constitución más allá de las palabras contenidas en su texto. Para esto, utilizaron el término ‘bloque constitucional’, que se refiere a varios elementos anexos, que, junto con la Constitución en sí, conforman el espíritu de la Constitución actual. Estos elementos son, en primer lugar, las leyes y tratados internacionales, especialmente en materia de Derechos Humanos.

La Constitución actual considera estas leyes en igual rango a las propias. Implica también la existencia y posible aplicación de una jurisprudencia a nivel hemisférico. Por ejemplo, fallos hechos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, relativos a un caso en Perú, eventualmente podrían sentar la base de una jurisprudencia para un caso similar en Guatemala. Es en estos temas de legislación internacional donde se vislumbra la mayor apertura de la Constitución actual a temas como los derechos de los pueblos indígenas o temas de Derechos Humanos (varios fallos de la CIDH han obligado al Estado a resarcir a las víctimas del conflicto).

Otro elemento fundamental del bloque constitucional es la Corte de Constitucionalidad, la cual tiene amplios poderes de interpretación de la Constitución y ha sentado precedentes en momentos críticos del país, tanto negativos (como en la admisión de la candidatura de Ríos Montt hace unos años, a pesar de la expresa prohibición constitucional), como positivos (la forma en que la CC frenó en 2017 la expulsión del comisionado de la CICIG). La CC se ha convertido entonces en un regulador de la toma de decisiones de los demás poderes del Estado.

Uno de los entrevistados nos hizo ver que muchas de las bondades de la Constitución en sí y del llamado bloque constitucional, son avances fácilmente reversibles. Por ejemplo, el país podría retirarse de un tratado internacional. O podría legislar para limitar el poder de la PDH (tal y como sucede en los momentos en los que se termina de escribir este informe). Se percibe que existe

una contraofensiva regresiva y conservadora que precisamente podría atender contra los elementos humanistas de la Constitución actual, e incluso plantear una nueva Constitución basada en estas características regresivas.

iii. Temas torales de una posible reforma constitucional

Uno de los expertos resaltó como parte clave de la Constitución el articulado dogmático, no reformable, en donde la propiedad privada es absolutizada y el tema fiscal no es negociable. Otro afirmó que hay una polarización entre quienes prefieren un Estado mínimo, que se limite a garantizar la seguridad y algunos servicios esenciales, y quienes plantean la necesidad e importancia de un Estado con fortaleza institucional, capaz de articular el esfuerzo de todos los actores sociales y de conciliar los intereses individuales y sectoriales con el bien común.

Otro punto discutido tiene que ver con el balance de poderes que establece la Constitución vigente. Según los expertos/as, hay una fuerte preponderancia del poder legislativo que no resulta muy funcional con el actual sistema de los partidos y se presta para la cooptación de otros poderes y de las instituciones autónomas, elegidas a través de comisiones de postulación⁴.

El siguiente punto toral tiene que ver con la institucionalidad de la paz. Esta incluye a instituciones como la SEPAZ, pero también a las comisiones de acompañamiento y verificación que han existido desde 1996, así como a todas las políticas encaminadas al cumplimiento de los Acuerdos. La institucionalidad de la paz siempre ha estado en una condición legal muy vulnerable, y deberían considerarse ciertas reformas constitucionales para fortalecerla. En esta misma línea, algunas de las personas entrevistadas consideran necesario transitar de la agenda propia de los Acuerdos de Paz a una agenda más

amplia de reforma del Estado. Estas reformas, para ser sostenibles en el tiempo, tendrían que ser codificadas a nivel constitucional.

La situación de la violencia debería pasar también por cambios constitucionales que consideren políticas preventivas para la juventud. Uno de los expertos mencionó que la situación de violencia contrainsurgente que existía en los años 80 era muy diferente a la violencia criminal y de delincuencia juvenil organizada que existe hoy. La tendencia a las respuestas cortoplacistas de ‘mano dura’ podría evitarse si desde la Constitución se define claramente el espíritu preventivo de la política de lucha contra la violencia.

El problema de fondo de cualquier reforma, según más de una de las personas consultadas, es cómo se define el papel del propio Estado en la Constitución. Actualmente se sigue un modelo liberal a ultranza: un Estado pequeño que no interfiere con los mercados. Se podría considerar mejor un Estado que busque la solución de los problemas sociales.

4 Las comisiones de postulación son un mecanismo para elegir a los titulares de entidades autónomas y/o de control, tales como el MP, la CGCN, la CC y la PDH.

d. Inclusión, actores especiales y otras reflexiones

i. Apropiación de procesos

Consideramos que la apropiación de los procesos de paz y de las reformas constitucionales es fundamental. Después de analizar la compleja historia del nexo entre ambos procesos, queda claro que los momentos de mayor involucramiento de la sociedad son los que producen mejores resultados. La creación y acciones de la ASC durante la negociación de la paz es un claro ejemplo de esto. También es útil destacar que en las fallidas reformas de 1999, aquellas relacionadas con el reconocimiento y los derechos de los pueblos indígenas fueron mejor recibidas en las regiones con predominancia de esta población. En contraposición, la dispersión de la sociedad civil después de 2015 puede ayudar a explicar el escaso apoyo popular que tuvieron las propuestas de reformas de 2017.

ii. Pueblos indígenas y reforma constitucional

Aunque ya se ha tocado en puntos anteriores, la inclusión de los pueblos indígenas en el proyecto nacional y, por tanto, en la Constitución del país, es fundamental para asegurar una paz sostenible. Además de los puntos mencionados en el apartado anterior, uno de los analistas cree que la inclusión se vuelve especialmente estratégica hoy porque se evidencia un momento de afinidad por parte de los pueblos indígenas; lógicamente, esta afinidad se percibe hacia los países cooperantes que los han atendido y no hacia el Estado que los ha ignorado durante muchas generaciones.

El tema del bloque constitucional, mencionado anteriormente, ha sido fundamental para reconocer una serie de derechos de los pueblos desde la legislación internacional, ante la falta de reconocimiento jurídico nacional. El caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es paradigmático, ya que a través de varios fallos de la CC se ha logrado reconocer

el derecho a la consulta previa e informada, tema que no estaba contemplado en legislación nacional alguna.

El tema del pluralismo jurídico, específicamente el reconocimiento del derecho indígena, fue recurrente en las entrevistas. Este tema en particular es sensible con los liderazgos indígenas, y los expertos/as no ven obstáculos insalvables para implementarlo en las reformas. Las reticencias provienen del racismo estructural y de los miedos infundados de las élites económicas. Llama la atención que los entrevistados, en su mayoría, redujeron los temas relativos a los pueblos indígenas al pluralismo jurídico. En realidad, el reconocimiento de los pueblos podría ser mucho más amplio en la Constitución, empezando por la elevación a rango constitucional de los idiomas nacionales (actualmente es una ley ordinaria) y terminando en temas mucho más complejos como podría ser la nueva regionalización del país a partir de criterios étnicos y lingüísticos, y los procesos de autonomía que conllevaría esta nueva organización regional.

Solo hasta que se atienda el tema del derecho indígena se podrá decir que se ha abordado a fondo la exclusión histórica de esta población, y que se ha logrado una paz positiva para todos los habitantes del país. Pero este tema ha sido en por lo menos dos ocasiones excusa para que los saboteadores bloqueen las propuestas de reformas constitucionales. De ahí la importancia de resolver este conflicto desde la perspectiva del diálogo intercultural.

iii. El rol de la cooperación internacional y la mediación

Las personas expertas entrevistadas dieron diversas respuestas a la pregunta de qué debe hacer la cooperación internacional a futuro para apoyar la paz de Guatemala. Por un lado, consideran que la cooperación internacional fue fundamental para la consolidación de las negociaciones y la firma de los Acuerdos, así como para la cooperación al desarrollo en algunos temas, y para el empoderamiento de los pueblos indígenas y otros grupos marginados. Pero también consideran que su intervención pudo contribuir a la fragmentación de la sociedad civil, ocasionada por oenegés dependientes de los intereses de ciertas agencias donantes, la elaboración de agendas temáticas específicas, y el escaso aporte al fortalecimiento de las instituciones del Estado.

Otro tema importante es la sostenibilidad. Muchas de las iniciativas que se han implementado tienen un horizonte de duración de 3 a 5 años, después de los cuales no hay músculo financiero para hacer monitoreo continuo del impacto de las intervenciones. No se espera, por supuesto, que la sostenibilidad continuada de las iniciativas dependa de la cooperación internacional, sino que desde el inicio sus proyectos tracen estrategias para que puedan ser absorbidos por el Estado. Esto pasa necesariamente por la búsqueda de fondos; de allí que resulte estratégico que la agenda de la cooperación apunte las iniciativas de reforma fiscal del país.

Una propuesta más agresiva provino de uno de los entrevistados, quien considera que la cooperación debe aceptar la existencia de una cooptación del Estado por poderes fácticos, lo cual le implica asumir y luchar contra el rol de exoficiales del Ejército que controlan estructuras paralelas de poder. Esta puja es importante más allá de los intereses propios de Guatemala; son temas relacionados con la lucha contra el crimen transnacional, prioritarios para varios países cooperantes.

Otra propuesta audaz provino de una persona experta quien sugiere que, dada la ventana que existe con el bloque constitucional para echar a andar la agenda de la paz, la cooperación apoye un litigio estratégico. Este se puede entender como el proceso de entablar juicios a temas críticos como los derechos de los pueblos indígenas a la luz de la legislación internacional vigente, obligando a la CC a fallar los casos de violaciones a los derechos, sea por acción o por omisión.

Un comentario final vertido en una de las últimas entrevistas arrojó luces sobre el rol de la cooperación internacional a futuro, especialmente en relación con la agenda de la paz y los cambios constitucionales: Es muy importante entender que el proceso de paz en Guatemala se limitó durante mucho tiempo a un cese de las hostilidades abiertas entre las partes, y que incluso fue instrumentalizado por algunos sectores del Ejército como una estrategia contrainsurgente. La verdadera paz pasa por una transformación profunda de las estructuras del Estado, aún pendiente.

iv. ¿Qué se hubiera podido hacer mejor?

Aún cuando esta respuesta sea puramente especulativa, se deriva de los comentarios de los entrevistados/as. En primer lugar, es muy probable que la cooperación internacional haya privilegiado el acompañamiento del proceso de construcción de paz, sobre los temas constitucionales. Aunque hubo apoyo financiero a la consulta de 1999 y apoyo técnico a la de 2017, el énfasis pudo haber sido mayor en los procesos. En segundo lugar, la sociedad civil, guiada por una coyuntura siempre cambiante, no dimensionó la importancia estratégica de los procesos constitucionales para lograr transformaciones profundas en el país. De otro lado, el esquema excesivamente rígido de consulta popular que maneja el TSE puede ser un obstáculo para la generación de diálogos enriquecedores y vinculantes. Un proceso de consulta constante sobre lo que se necesita reformar en una Constitución puede preparar a la población para generar una cultura constitucional, y trazar el camino para las reformas necesarias.

v. Otras reflexiones

Varios de los entrevistados/as afirman que la elección presidencial de 2019 será clave, por estar en juego la continuidad o no del sistema democrático. La posibilidad de alternancia real en el poder aterra a la alianza de poderes tradicionales y estructuras paralelas, que están promocionando una agenda conservadora y regresiva. En este sentido, es importante que la sociedad civil encuentre formas de nivelar los poderes tradicionales, confrontándolos mediante formas efectivas.

La elección de 2019, como muchas ocasiones anteriores, incluyendo la consulta popular fallida de 1999, configura un momento propicio para incorporar la discusión de los cambios constitucionales necesarios para lograr reencauzar el proceso de construcción de la paz. Como se mencionó anteriormente, esta meta implica necesariamente cambios estructurales profundos, que incluyan a todos los sectores del país, especialmente a los pueblos indígenas.

La ASC, un actor importante en todo el proceso de la negociación, fue un espacio desde donde la sociedad logró entrenarse en tener visibilidad e incidencia política. Permitió, además, una discusión no atomizada sobre los temas más estratégicos para la reforma del Estado. Debería considerarse el establecimiento de un mecanismo similar para los retos que se presentan a futuro.

Más allá de la configuración de un mecanismo como la ASC, todos los entrevistados/as coincidieron en que tanto la ANC como el proceso de negociación de la paz fueron momentos de diálogo auténtico, basado en la confianza que se construyó mutuamente entre las partes. Hacia ese tipo de mecanismos debemos avanzar, si queremos establecer reformas profundas del Estado que procuren un país más justo y pacífico para todos y todas.

5 Comentarios finales

a. Conclusiones

En primer lugar, es necesario entender la convergencia que se dio entre los procesos de construir la paz y de construir un orden constitucional. Inicialmente se avanzó en el camino de la democratización, con una evolución lenta y prolongada, que resultó en una Constitución nueva y propicia para, entre otras cosas, negociar la paz.

Luego, como producto de un desgaste continuado de ambos bandos y de la fuerte presión internacional, se concretó la negociación. La cooperación, la sociedad civil y otros actores, debieron desarrollar un plan ‘sobre la marcha’, que permitiera encauzar ambos procesos en un mismo rumbo, con toda la complejidad que esto implicó, sin que se pudiera lograr la complementariedad siempre. La discusión sobre las reformas constitucionales necesarias para construir la paz surgió en momentos críticos, pero no estuvo presente permanentemente como un tema en la agenda nacional.

Una segunda conclusión importante es que el proceso de paz guatemalteco partió del reconocimiento de una Constitución que tenía varios años de existencia. Las partes encontraron consenso en que algunas reformas específicas para cada acuerdo serían sometidas a consulta después de la firma de la paz. Esto permitió, por un lado, que las negociaciones avanzaran de manera más fluida, pero, por el otro, postergó debates importantes sobre el tipo de Estado que se deseaba construir a futuro. Los temas importantes presentes en las reformas propuestas se abordaron a través de las instituciones y la legislación ordinaria, pero de manera fragmentada e insuficiente.

La tercera gran conclusión es que las reformas que sí se consideraron esenciales se postergaron, y fueron sujetas a manipulación por parte de un Congreso (es decir, de un sistema de partidos políticos) menos que idóneo.

La consulta popular de 1999 demostró el peligro de dejar en manos de políticos inescrupulosos una discusión tan trascendental como las reformas constitucionales. Los diputados de ese momento aumentaron significativamente la cantidad de reformas, incluyendo muchas que no tenían nada que ver con los Acuerdos de Paz, confundiendo así a la opinión pública y dándoles argumentos a los opositores de los Acuerdos.

En cuarto lugar, se concluye que el racismo estructural fue un obstáculo claro para la aprobación de las reformas de 1999, que impidió luego que avanzaran las discusiones de las reformas de 2017. El pluralismo jurídico, presente en las propuestas de reforma originales, fue y es usado de manera amañada para generar alarma entre los sectores más conservadores de la población, alimentando el racismo estructural.

Esto último reviste importante gravedad, ya que la población mestiza o ladina tiene miedos infundados sobre el reconocimiento de los derechos de la población indígena. Se interpreta, erróneamente, que el reconocimiento del otro implica una pérdida de los derechos propios.

El tema de los derechos indígenas apareció consistentemente durante la investigación, lo cual da cuenta del carácter fundamental de la necesidad del entendimiento interétnico e intercultural.

La quinta conclusión que se puede extraer es que hay mucho por hacer, aún dentro del marco constitucional actual: Hay una serie de leyes que aún no se han promulgado, que forman parte de la Constitución y que corresponden a temas estratégicos para el país, especialmente en relación con la construcción de la paz. La Constitución actual abrió la puerta, además, a la idea del bloque constitucional, que permite forzar el cumplimiento de ciertos derechos desde la legislación internacional, aún cuando dichos derechos no sean reconocidos directamente por la legislación nacional.

Así como la Constitución debe ser un documento vivo que refleje el ideal de sociedad del momento, es necesario que los Acuerdos de Paz sean resignificados constantemente, justamente porque el grado de cumplimiento de los compromisos originales es muy bajo. En tal sentido, vale la pena mencionar el esfuerzo realizado por la Fundación Propaz, que ha impulsado el diálogo intersectorial para lograr dicha resignificación.

Una sexta conclusión se refiere al rol de la cooperación internacional en estos procesos. El enfoque hacia la sostenibilidad de las intervenciones debe ser central para los países amigos. También es necesario girar el énfasis de la cooperación directa al desarrollo, hacia el fortalecimiento institucional del Estado y de la conformación de partidos políticos verdaderos. De lo contrario, las agendas nacionales siempre serán susceptibles de ser boicoteadas o cooptadas por los poderes tradicionales, y, peor aún, por los poderes paralelos. El enfoque de transferencia de capacidades promovido por la CICIG durante estos primeros 10 años de implementación de los Acuerdos, puede ser un buen ejemplo de cómo lograr el fortalecimiento. Por último, el apoyo a procesos continuos e institucionalizados de sistemas de diálogo nacional puede ser fundamental.

Por último, es necesario recuperar lo positivo. Tanto durante la ANC como durante la negociación de la paz, y, especialmente, a través del órgano de la ASC, se fomentaron niveles de diálogo y participación que permitieron la apropiación por parte de la sociedad de la Constitución y de los Acuerdos de Paz. Dado el cambio generacional acelerado en un país joven como Guatemala, se deben retomar los mecanismos de diálogo y generación de confianza en las nuevas generaciones, para empoderarlas y poder entablar discusiones serias sobre la conveniencia o no de reformar la Constitución y de resignificar los Acuerdos de Paz.

b. Lecciones aprendidas

Para futuras intervenciones en otras partes del mundo, resulta útil que negociadores/as y mediadores/as consideren las siguientes lecciones aprendidas del caso guatemalteco:

El orden de los factores sí altera el producto:

En Guatemala, el hecho de que la Constitución democrática fuera redactada e implementada antes de los Acuerdos de Paz implicó una tensión de larga duración entre posturas opuestas: Los que creían que la pacificación inmediata era prioritaria y que había que trabajar con la Constitución vigente, y los que insistían en que las reformas profundas necesarias para el país solamente podrían lograrse por la vía del cambio constitucional. Las reformas mínimas acordadas nunca contaron con un marco de garantías de implementación y mucho menos con un cronograma explícito.

El timing lo es todo: Las reformas consideradas fundamentales para un proceso de paz, hechas a una Constitución vigente, deben ser discutidas y convertidas en propuestas concretas, con cronogramas específicos y garantías puntuales de implementación. Deberían además estar legal o políticamente protegidas de la influencia de actores con poder de veto o de boicot. De otro lado, las reformas potenciales deberían formar parte del *momentum* creado por el proceso de paz, y no ser postergadas innecesariamente.

Saboteadores y temas sensibles o

controversiales: Siempre habrá saboteadores y actores con poder de veto o por lo menos de boicot en los procesos de construcción de paz y de constituciones. Cuando estos actores son además representantes de la élite económica del país, deberían implementarse medidas para balancear su poder. Por ejemplo, las reformas constitucionales consideradas como necesarias deberían blindarse del poder de veto. Temas sensibles o controversiales, tales como las relaciones interétnicas, deberían ser discutidos continuamente a profundidad. Los posibles canales para estas discusiones van desde la educación para la paz y la tolerancia

desde la enseñanza primaria y secundaria, hasta procesos de diálogo específicos fomentados por la comunidad internacional; todo con el objetivo claro de crear un debate que pueda ir más allá de las tendencias predominantes de la opinión pública.

El bloque constitucional: Las constituciones modernas que están abiertas a la legislación y tratados internacionales permiten una ventana de acción para la protección de los Derechos Humanos básicos y de los grupos más desfavorecidos. El litigio estratégico y el uso de instituciones de control como las cortes constitucionales o la figura del ombudsman pueden servir para interpretar la Constitución vigente, desde una óptica moderna, progresista y cosmopolita.

Recuperar y restaurar el diálogo: Llegar a un consenso sobre la Constitución en 1984 y sobre los Acuerdos de Paz en 1996 no fue tarea fácil. Los productos finales, por más imperfectos, fueron resultado de un diálogo continuo, sistemático y abierto.

La naturaleza dialógica de estos procesos debe estudiarse e implementarse continuamente durante los tiempos de paz y 'normalidad democrática'. El diálogo debe estar en el centro de cualquier consideración para la resignificación de los Acuerdos de Paz o la discusión de una nueva Constitución.

c. Preguntas abiertas, temas pendientes y futuras investigaciones

Para el caso guatemalteco, y cabe decir que para toda Centroamérica, la relación entre Constitución y paz ha sido poco explorada. Esto le abre la posibilidad a una nueva línea de investigación interdisciplinaria en la que abogados/as y constructores/as de paz pueden trabajar juntos/as. Este primer acercamiento se puede complementar con investigaciones específicas en temas como inclusión de los pueblos indígenas, derechos colectivos y ambientales, representación de minorías, acceso a los sistemas de justicia, etc.

Las investigaciones deben conducirse con un enfoque a futuro, imaginando cómo las nuevas generaciones pueden resignificar los Acuerdos de Paz, y cómo los grandes pactos políticos pueden promover la convivencia pacífica; bien sea que estén incluidos en la Constitución o no.

También vale la pena recoger la memoria histórica: En este momento aún viven muchos de los constituyentes del 84-85, quienes pueden ser entrevistados/as para recuperar toda la riqueza de sus experiencias. Aunque el proceso de la ANC ha sido estudiado extensivamente, sería interesante conversar con estos personajes históricos para conocer y aprender de su visión sobre construcción de paz.

Por último, es importante considerar en futuras investigaciones cómo operaron específicamente los mecanismos de diálogo dentro de la ANC, la ASC, y otros espacios relacionados con la construcción de paz y la construcción de Constitución, ya que de allí se pueden extraer más lecciones aprendidas para el diseño de futuros procesos.

Es muy probable que la crisis política actual se debe a una crisis constitucional coyuntural, muestra del deterioro final de la Constitución de 1985, que ya no contiene los rasgos y características que exige la sociedad guatemalteca hoy. En esa medida, obstaculiza el desarrollo de los cambios necesarios para construir una nueva sociedad. Esta línea debe ser explorada con mayor profundidad.

d. Recomendaciones

- ≡ Se recomienda a la sociedad civil guatemalteca que se apropie de experiencias exitosas anteriores, como lo fue la ASC durante la negociación de la paz. La conformación de espacios amplios de discusión de la realidad nacional más allá de las agendas temáticas y sectoriales específicas permite una discusión integral de lo que se requiere para lograr una sociedad más pacífica e incluyente.
- ≡ La sociedad civil no puede reemplazar al sistema de partidos políticos. Debe fomentarse la construcción de partidos políticos con amplia participación, guiados por agendas ideológicas y programáticas, y que no sean simples vehículos electorales disponibles para el mejor postor.
- ≡ Se recomienda a la cooperación internacional revisar la sostenibilidad de sus intervenciones. También, específicamente en relación con la construcción de la paz y de la Constitución, que apoye la elaboración de nuevos estudios que aporten a estos temas. En general, los expertos apuntan a la necesidad de que la cooperación fortalezca las instituciones del Estado y los partidos políticos, además de que continúe la cooperación al desarrollo que ya viene implementando directamente.
- ≡ Se recomienda a la institucionalidad de la paz en Guatemala retomar el tema de las reformas constitucionales como un asunto prioritario. Este estudio puede ser un punto de partida para implementar, más que consultas vinculantes tipo plebiscito, grandes diálogos intersectoriales sobre la necesidad de implementar dichas reformas.
- ≡ Se recomienda a mediadores/as y negociadores/as internacionales que intervendrán en nuevos conflictos, que consideren las lecciones aprendidas del caso guatemalteco.

Bibliografía

Aguilera Peralta, Gabriel 1997.

La guerra interna, 1960-1994, in: Jorge Luján Muñoz (ed.). Historia general de Guatemala, Tomo VI. Época contemporánea, de 1954 a la actualidad. Guatemala: Asociación de Amigos del País.

Brett, Roddy & Antonio Delgado 2005.

The Role of Constitution-Building Processes in Democratization. Case Study: Guatemala. Estocolmo: International IDEA.

CEH 1999a.

Guatemala, memoria del silencio. Tomo III. Las violaciones de los Derechos Humanos y los hechos de violencia. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala: UNOPS.

CEH 1999b.

Guatemala, memoria del silencio. Tomo VI. Casos ilustrativos. Anexo 1. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala: UNOPS.

Diálogo Nacional 2016.

Propuesta para la discusión presentada por los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala en Materia de Justicia. Guatemala: Diálogo Nacional.

Fuentes Destarac, Mario 2008.

Análisis de las reformas políticas en Guatemala, in: Zovatto, Daniel & J. Jesús Orozco Henríquez (ed) 2008. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México / International IDEA.

Fundación Friedrich Ebert 1997.

La reforma constitucional. Materiales de estudio y trabajo No. 19. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert.

Fundación Propaz 2017.

Resignificando los Acuerdos de Paz. Guatemala: Serviprensa.

García-Laguardia, Jorge Mario 1997.

El constitucionalismo, in: Luján Muñoz, Jorge (ed) 1997. Historia general de Guatemala, Tomo VI. Época contemporánea, de 1954 a la Actualidad. Guatemala: Asociación de Amigos del País.

García-Laguardia, Jorge Mario 1999.

Análisis del proyecto Pro-Reforma, de modificación de la Constitución de la República. Guatemala: Ipnusac.

International IDEA 1998.

Democracia en Guatemala: la misión de un pueblo entero. Estocolmo: International IDEA.

Luján Muñoz, Jorge 2006.

Guatemala. Breve historia contemporánea. Guatemala: Fondo de Cultura Económica.

Samuels, Kirsti 2006.

Post-Conflict, Peace-Building and Constitution-Making, in: Chicago Journal of International Law, 6(2) art. 10.

Mack, Luis 2006.

Entre lo fáctico y lo teórico: índice de institucionalidad partidaria, in: Cuadernos de Información Política No. 8. Guatemala: FLASCO.

PNUD 2014.

Guidance Note on Constitution-Making Support. New York: UNDP.

Schlesinger, Stephen & Stephen Kinzer 2005.

Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies.

TSE 1995.

Memoria de las consultas populares 1993-1994. Elección de diputados 1994. Guatemala: TSE.

TSE 1999.

Memoria de la consulta popular 1999. Reformas Constitucionales. Guatemala: TSE.

Entrevistas y talleres de validación

Entrevistas de expertos

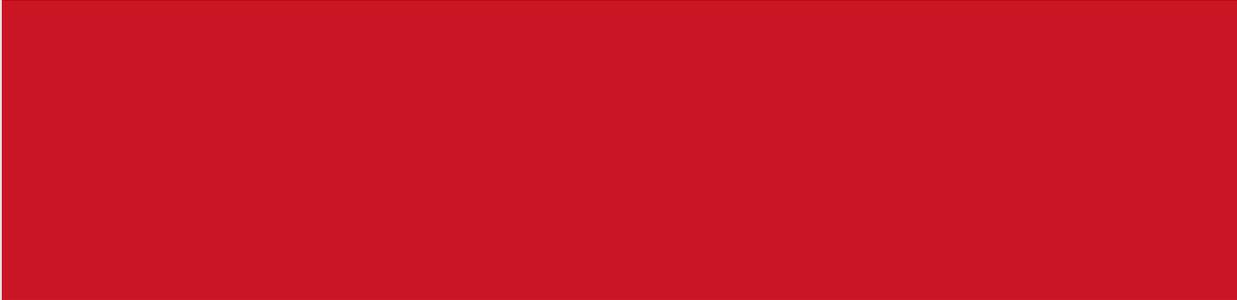
Alejandro Balsells
Roberto Bonini
Álvaro Castellanos Howell
Demetrio Cojtí
Carmen Rosa de León
Luis Mack
Gustavo Porras
Héctor Rosada
Catalina Soberanis

Taller con analistas jóvenes

Javier Brolo
Karla Cardona
Marielos Chang
Rudy Herrera
Justo Pérez
Xavier Soria

Taller con sociedad civil

Alejandro Aguirre
Édgar Celada
Carlos Fernández
Luis Ramírez
Nery Rodenas
Felipe Sarti
Anabella Sibrián



Berghof Foundation

Operations gGmbH

Lindenstraße 34
10969 Berlin
Germany

www.berghof-foundation.org
info@berghof-foundation.org
[Twitter@BerghofFnd](https://twitter.com/BerghofFnd)
[Facebook/BerghofFoundation](https://facebook.com/BerghofFoundation)