

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra
nas Novas Relações Internacionais

**A ONU na Guatemala:
Um modelo de paz bem sucedido?**

Dissertação de Madalena Mendonça Moita

Orientação:

Professora Doutora Patrícia Galvão Teles

Co-Orientação:

Professora Marisa Abreu Safaneta

Lisboa

Novembro 2006

Resumo

Quando no início dos anos noventa emergiram na sociedade guatemalteca as primeiras iniciativas internas de resolução do conflito que pontuava a história do país há mais três décadas, a Organização das Nações Unidas é convidada a integrar a mesa das negociações como observadora. Quatro anos depois, a ONU – na pessoa do Representante do Secretário-Geral, Jean Arnault – assumia o papel de mediador oficial entre o Governo da Guatemala e a coordenadora guerrilheira URNG, tornando-se, com os dois actores do conflito, num dos artífices do processo de paz.

Pela observação de que a violência física consequente da guerra civil guatemalteca era já residual, as Nações Unidas vão, na mesa das negociações, promover um modelo de paz que extravasa a mera separação dos beligerantes e o tratamento das questões militares associadas ao conflito. Enquadrado num momento da vida internacional muito particular, o processo de paz guatemalteco vai beber directamente das influências da nova ordem mundial instaurada com o final da Guerra-fria. As Nações Unidas, que nessa nova era ganham um protagonismo notório, vão abraçar um quadro conceptual inspirado no conceito de Johan Galtung de “Paz positiva” como matriz essencial da sua estratégia de resolução de conflitos.

Este trabalho trata de investigar a forma como essa estratégia foi aplicada na Guatemala, desde o momento primordial do desenho dos Acordos de Paz assinados entre o Governo e a URNG, até à sua implementação facilitada pela missão de paz da ONU, a MINUGUA.

Reformulando a leitura tradicional que assume o caso guatemalteco como um dos casos de sucesso de resolução de conflitos violentos conduzidos pelas Nações Unidas, esta investigação tenta identificar os principais obstáculos encontrados na implementação do modelo de paz a que a ONU se propôs para a Guatemala, que não permitiu a eficaz execução de um plano que inicialmente era completo e muito bem estruturado. Esse plano previa então o tratamento profundo das raízes do conflito violento, aproveitando o pretexto do final da guerra para abordar questões prementes da sociedade guatemalteca, como as desigualdades socio-económicas, a marginalização étnica e de género ou o excessivo poder dos militares na vida civil.

Tendo tido a ONU um empenhamento na Guatemala mais comprometido do que o que lhe era habitual, traduzido também na presença de uma década de trabalho activo no país, a nossa proposta aponta, no entanto, para alguns problemas internos à Organização que terão prejudicado a sua intervenção. Entre eles cabe ressaltar a questão do recrutamento e de uma gestão mais eficiente dos seus recursos.

Concluimos que ainda que a ONU tenha promovido o alcance de uma paz mínima na Guatemala, com o final definitivo do conflito armado, a observação do estado actual do país deixa entrever que o projecto inicialmente traçado está, no entanto, longe de ser conseguido.

Palavras-chave: ONU, Guatemala, Paz positiva, Johan Galtung, construção da paz, mediação, direitos humanos, acordos de paz, MINUGUA.

Abstract

In the beginning of the nineties, when the first internal initiatives of conflict resolution emerged in the Guatemalan society trying to end the country's three decades civil war, the United Nations Organization was invited to participate in the negotiations as an observer. Four years later, the UN – in the person of the Secretary-General Representative, Jean Arnault – was appointed as the official mediator between the Government of Guatemala and the guerrilla coordinator URNG and so becoming one of the major actors of the peace process.

Aware of the decreasing physical violence of the Guatemalan civil war, the United Nations will develop a peace strategy that goes beyond the mere separation of the belligerents and the focus on the military problems associated with the armed conflict. Emerging in a very particular moment of international scene, the Guatemalan peace process was directly influenced by the New World Order issued from the end of the Cold War. The United Nations, which gain in this new era a visible prominence, embrace a new strategy of conflict resolution inspired in the concept of "Positive Peace" by Johan Galtung.

This work tries to explore the way this strategy was applied in Guatemala, since the primordial moment of the drawing of the Peace accords signed between the Government and the URNG, until its implementation, facilitated by the UN peace mission, the MINUGUA.

Questioning the traditional interpretation that assumes the Guatemalan case as one of the most successful of violent conflict resolution led by the United Nations, this research tries to identify the main obstacles in the implementation of the peace model the UN orchestrated for Guatemala which drove to the unsuccessful execution of a plan that initially was very complete and well thought.

This plan foresaw addressing the deep roots of the violent conflict, taking the excuse of the end of the war to approach imminent questions for the development and reconciliation of the Guatemalan society, such as the economic disparities, the gender and ethnic discrimination or the excessive power of armed forces in society.

Although we do recognize that UN compromise in Guatemala exceeded its traditional involvement, this fact is therefore illustrated in medium term presence in the field for a whole decade, our proposal however points out to some internal problems of the Organization which had a negative impact in its intervention. Among them we should emphasise the need for a more efficient administration of its financial and human resources.

We conclude that although the ONU has promoted the search for a minimum peace in Guatemala, with the definitive end of the armed conflict, the observation of the current state of affairs in the country testifies undoubtedly that the initial aim is however far from being fulfilled.

Key-words: Guatemala, United Nations, Positive peace, Johan Galtung, peace building, mediation, human rights, peace accords, MINUGUA.

Preâmbulo

Este estudo concretiza a conclusão de uma etapa importante do nosso percurso académico que foi o Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais.

Dentro do campo científico que são as Relações Internacionais, a jovem disciplina da Investigação para a Paz, talvez por essa mesma juventude, reserva em si um carácter inconformado. Mesmo quando se centra, como é o caso, em estudos sobre o que foi, fá-lo conscientemente pelo imperativo da acção, de poder melhorar na prática. A Investigação para a Paz é por isso, também, tendencialmente optimista, sustentando uma crença de que é possível contornar as adversidades impostas por um mundo muitas vezes desencorajador.

Assumindo que este é o quadro científico no qual queremos enquadrar a nossa investigação, admitimos que o fazemos por esse imperativo da acção. A Investigação *para* a paz pede não somente que se identifiquem os sintomas de um problema, mas que nos revistamos de um carácter comprometido que nos faça procurar soluções para o mesmo. Será imbuídos deste espírito que, guardando para o caminho a humildade própria de alguém que começa um longo trajecto carregado ainda de uma bagagem reduzida, nos propomos assumir esse desafio de tentar alterar por pequenos gestos uma realidade da qual fazemos parte.

Queria agradecer antes de mais a todos os Professores que o Mestrado reuniu, que nos brindaram com as suas várias visões de um mundo mosaico e que com elas nos estimularam desde o início da jornada. Agradeço também aos colegas do Primeiro Curso deste Mestrado. A Professores e colegas alunos deixo aqui o meu reconhecimento pelo interesse e entusiasmo que nos enriqueceram humana e academicamente, como é inevitável quando tratamos de assuntos tão grandes como são afinal os que nos juntaram. Entre eles agradeço particularmente às duas Professoras que me co-orientaram neste trabalho – Professora Doutora Patrícia Galvão Teles e Professora Marisa Abreu Safaneta – pela paciência, disponibilidade e amizade.

Queria agradecer também à família e amigos que me acompanharam neste percurso como na vida: em especial à minha mãe que cedo me foi ensinando a reagir às adversidades, aos meus irmãos sempre presentes, ao Pedro pela tolerância nas horas difíceis e ao meu pai com quem tive a sorte de partilhar mais esta cumplicidade, que me encorajou e tanto me ensinou ainda mais na vida do que nas aulas.

Índice

Índice de tabelas, gráficos e caixas	p. 7
Introdução	8
A pertinência do tema	9
A hipótese	10
A metodologia	11
1. Um primeiro enquadramento teórico	
1.1. A proposta de Galtung: Um conceito de paz comprometido	15
1.2. A construção da paz no quadro da ONU: a evolução de um conceito	22
1.2.1 A ONU no pós-Guerra Fria	28
A ideia do fim dos Estados-nação	29
A sobreposição entre paz e direitos humanos	32
Uma Agenda para a Paz	33
2. Uma primeira abordagem do conflito guatemalteco	
2.1. A importância de conhecer as causas	46
2.1.1. A revolução de 1944	47
2.1.2. A instauração do Estado contra-insurgente e o aparecimento das guerrilhas	49
2.2. A transição para a democracia e as primeiras iniciativas regionais para a paz	56
3. Gerir o conflito: a negociação para a paz	
3.1. O papel do mediador – breve contextualização teórica	60
3.2. Primeiras iniciativas no sentido da paz	65
3.3. A primeira fase da mediação	68
3.4. O mediador externo: a ONU	77
3.5. Primeiras conclusões sobre o processo de mediação	94
4. Fazer a paz: o cumprimento dos Acordos	
4.1. O Estabelecimento da MINUGUA	97

4.1.1. Uma missão mais ampla	102
4.2. Os contratempos da implementação	104
4.3. Fase de transição: o encerramento da Missão	118
5. Uma tentativa de balanço	
5.1. Análise quantitativa e qualitativa da situação actual	125
5.2. As Nações Unidas: vantagens e desvantagens de um modelo	132
6. Conclusões finais	145
Anexo 1 – Breve cronologia do conflito e do processo de paz na Guatemala	148
Anexo 2 – Lista dos Entrevistados	150
Anexo 3 – Mapa da Guatemala	152
Bibliografia	153

Índice de figuras, tabelas e gráficos

Figura nº 1: O ciclo de vida do conflito	p. 38
Tabela nº 1: A mediação segundo Bercovitch, Anagnoson e Wille	61
Tabela nº 2: Grau de cumprimento dos Acordos de Paz por Acordos e tipo de resposta	121
Caixa nº 1: Acordo Global de Direitos Humanos	81
Caixa nº 2: Acordo para o restabelecimento das populações desarraigadas pelo conflito armado	83
Caixa nº 3: Acordo para o estabelecimento da Comissão para o esclarecimento histórico das violações aos Direitos Humanos e os actos de violência que causaram sofrimentos à população guatemalteca	84
Caixa nº 4: Acordo sobre identidade e direitos dos povos indígenas	86
Caixa nº 5: Acordo sobre aspectos económicos e situação agrária	90
Gráfico nº 1: Trust Fund para o Processo de Paz da Guatemala	123
Gráfico nº 2: Mortes violentas nos últimos anos	126
Gráfico nº 3: Média mensal de violações de direitos humanos identificadas pela MINUGUA	127
Gráfico nº 4: Abstenção eleitoral nas eleições Presidenciais (1985/2003)	128
Gráfico nº 5: Incidência da pobreza e da pobreza extrema	130
Gráfico nº 6: Coeficiente de Gini	131

Introdução

Com este trabalho propomo-nos analisar a eficiência do modelo de pacificação que a Organização das Nações Unidas promoveu na Guatemala, desde o momento em que assumiu o papel de mediador do conflito armado entre o Governo e a coordenadora guerrilheira Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG) até à cessação de actividades da Missão de Paz que instalou no terreno, no final de 2004.

A nossa intenção de estudar um processo de resolução pacífica de um conflito e de reconstrução pós-bélica no qual a ONU esteve manifestamente comprometida parte da percepção que temos vindo a amadurecer acerca da importância que podem e devem ter as organizações intergovernamentais no combate às causas estruturais dos conflitos violentos, sempre que não aspirem a substituir os verdadeiros protagonistas: os actores nacionais.

Condicionada necessariamente pelos constrangimentos próprios de uma Organização internacional afecta aos interesses de cada um dos seus Estados membros, a ONU pareceu-nos um caso de estudo interessante pelo esforço que tem desenvolvido no âmbito da resolução de conflitos e pelos recursos de que dispõe. Estes últimos – que conciliam capacidades de gestão de conflitos (através da diplomacia preventiva, da mediação, de uma série de instrumentos de coacção capazes de inibir ou conter o eclodir da violência) com capacidades de tratamento das causas dos conflitos violentos, como são as políticas de ajuda ao desenvolvimento, o fortalecimento das instituições democráticas ou o incentivo à mobilização da sociedade civil – ainda que nem sempre tenham conseguido obter os resultados desejáveis, poderiam, de facto, ser investidos em projectos de paz sustentáveis.

Motivos que a razão não explica levaram-nos a enveredar, há uns anos, pela história latino-americana. Pela proximidade que fomos desenvolvendo com esta região – através, num primeiro momento, da literatura, do cinema, da arte, e só mais tarde através do estudo das realidades políticas e sociais que aí se cruzam – decidimos entrelaçar estes dois vectores (ONU e América Latina) num dos casos que ficou reconhecido como um dos êxitos de resolução pacífica de conflitos conduzidos pela Organização: a Guatemala.

Envolvido num contexto regional muito peculiar, o conflito armado guatemalteco teve início na década de sessenta, quando um grupo guerrilheiro optou por enfrentar o

Governo militar de então pela força das armas. Vedadas outras formas de oposição não violentas, os vários movimentos guerrilheiros que emergiram nesta década combatiam contra um sistema político e económico excludente para uma grande maioria da população, em particular para a maioria indígena afastada de toda a dinâmica social.

Na década de oitenta, o eficaz poder contra-insurgente do Estado guatemalteco tinha conseguido limitar as acções das guerrilhas a ataques meramente pontuais mais de propaganda política que de verdadeira ameaça ao poder instituído. Mas um novo contexto regional e internacional permitiu que, paralelamente a um processo de democratização que emergiu internamente, entidades não nacionais comesçassem a tentar dissuadir os beligerantes a negociar a transposição do conflito para as novas instâncias democráticas.

Este era o contexto existente quando uma renovada ONU iniciou a sua profunda intervenção no processo de paz da Guatemala que agora aqui nos ocupa.

Pertinência do tema

Se muitas razões subjectivas nos conduziram a este estudo, alguns fundamentos objectivos nos fizeram crer que faria sentido levar a cabo este projecto. O primeiro será talvez a evidência de que o panorama actual da conflituosidade acusa a necessidade de encontrar mecanismos eficazes de promoção da paz, de um modo a que esta não seja tratada como um propósito pontual, mas como um projecto estrutural de longa duração. Um dos factores mais preocupantes desse panorama é a reincidência da violência em sociedades que atravessam etapas de reconstrução pós-conflito que aponta para a ausência de mecanismos de enraizamento da paz. As Nações Unidas tentaram nas últimas décadas colmatar esse problema com estratégias de reconstrução pós-bélica mais abrangentes, tal como aconteceu na Guatemala no período que aqui estudamos (sensivelmente os dez anos que vão desde 1994 a 2004).

No entanto – e este seria um segundo fundamento importante –, ainda que o projecto de paz da ONU para a Guatemala tenha passado por uma estratégia coerente e aprofundada de resolução de um conflito violento, as sementes lançadas pelo processo de paz não germinaram plenamente como se esperava.

A fragilidade das instituições democráticas, a degradação das condições sociais, o ataque não pouco frequente aos direitos humanos serão talvez, hoje, sinais de que a intervenção da comunidade internacional, tendo como actor privilegiado a Organização

das Nações Unidas, se revelou insuficiente para cumprir o objectivo imenso a que se propôs.

O caso guatemalteco pareceu-nos, assim, particularmente motivante, porque ainda que o modelo que a ONU aí tentou promover tenha sido dos mais positivos e completos dos que marcaram a já longa história de envolvimento da Organização na promoção da paz, a situação que se verifica presentemente na Guatemala coloca várias dúvidas sobre a capacidade de execução pelas Nações Unidas do modelo que hoje a guia.

A hipótese

A que perguntas pretendemos então dar resposta com este estudo?

Em traços gerais queremos saber se o modelo de paz da ONU aplicado na Guatemala foi bem sucedido. Para perceber que modelo de paz é esse recapitularemos o que consideramos ser uma transição fundamental na percepção da Organização sobre como devia ser a sua actuação no campo da manutenção da paz. Consideramos que essa transição coincidiu com a mudança profunda na relação de forças no sistema internacional que ocorreu com a derrocada do poder soviético e a consequente instauração de uma “nova ordem mundial”, no final da década de oitenta, e foi orientada no sentido de um conceito muito próprio da Investigação para a Paz proposto por Johan Galtung nos anos sessenta: a “paz positiva”.

Consideramos que a ONU tentou aplicar este projecto de paz positiva na sua intervenção no processo de paz na Guatemala, desde a sua participação como observador das negociações, assumindo mais tarde o papel de mediador entre a URNG e o Governo, até ao momento da implementação dos acordos de paz, com a presença da MINUGUA (Missão das Nações Unidas de Verificação na Guatemala) no terreno.

Em nosso entender, o esforço de resolver o conflito armado na Guatemala através de um tratamento comprometido das suas raízes profundas – e não apenas pela negociação da cessação das hostilidades – indica uma perspectiva de paz muito próxima da proposta de Galtung. Pelo estudo do processo de negociação fomos levados a crer que as Nações Unidas influenciaram vivamente a inclusão de uma agenda ampla que incluía temas como as questões sócio-económicas ou o respeito pelos direitos dos indígenas. Esta influência reflectiu-se no estabelecimento de uma Missão de paz mobilizada para o terreno que manteve o compromisso com uma noção de paz que excede os limites da ausência de violência directa.

Assumindo então que a ONU tentou aplicar um modelo de paz condicionado pelos ideais de paz positiva na Guatemala, queremos analisar até que ponto os mecanismos da Organização foram bem sucedidos na promoção de uma paz estável e sobretudo auto-sustentável. Partindo da premissa de que o objectivo de uma paz mínima foi conseguido, queremos igualmente comprovar se foram criados os alicerces básicos capazes de absorver de forma não violenta os conflitos existentes dentro da sociedade guatemalteca.

Tendo também a noção clara de que o conceito de paz positiva é necessariamente utópico que aponta mais para um caminho que para um destino já alcançado, o que nos propomos avaliar através de uma observação do estado actual da Guatemala é se o objectivo da ONU foi maioritariamente conseguido.

Recapitulando, pretendemos verificar se, como pensamos:

1. A ONU baseia a sua estratégia de promoção da paz e de resolução de conflitos no conceito de Galtung de paz positiva e se a apropriação de esse conceito coincidiu com um momento particular da história: o final da Guerra Fria;
2. A ONU promoveu na Guatemala, desde o seu papel de mediador, um entendimento de paz amplo, próximo ao referido de paz positiva;
3. Por limitações próprias a ONU não foi capaz de levar a cabo este projecto de forma plenamente eficaz. Se é absolutamente verdade que as Nações Unidas não podem ser consideradas como único culpado pelo descuido da agenda da paz na Guatemala, este foi também originado por alguns erros no desempenho da Organização.

A metodologia

Lançadas as hipóteses, debruçemo-nos agora sobre as linhas gerais da metodologia utilizada para as comprovar. O desenrolar desta investigação fez-se em quatro etapas distintas, sendo que cada uma delas gozou naturalmente de uma metodologia também diferente. Inevitavelmente fomos desenvolvendo cada uma destas etapas de forma diacrónica, partindo do geral para o particular, num processo que se foi aprofundando numa tentativa de aperfeiçoar as respostas para as nossas hipóteses.

Assim, a primeira fase foi obviamente exploratória, como a de qualquer investigador que começa a desbravar terreno e que no seu contacto com o que já está feito – entre os

vários autores e os diferentes troncos teóricos existentes – inicia a tarefa de desenhar a sua própria base conceptual. Neste primeiro momento, os nossos objectos de trabalho foram sobretudo fontes secundárias que, pela sua leitura, nos permitiram adensar conhecimentos no campo de estudos da Investigação para a Paz e traçar a rede teórica que sustentaria todo o caminho que teríamos pela frente. Para esta etapa foi também crucial o labor desenvolvido nos seminários do Doutoramento em “Conflito Político e Processos de Pacificação”, na Universidade Complutense de Madrid que entretanto iniciámos, onde o debate quotidiano com colegas e professores enriqueceu profundamente a nossa visão pessoal sobre os temas que ali nos prendiam.

A segunda etapa revelou-se como uma das mais estimulantes uma vez que, sentindo-nos mais confortáveis com a bagagem teórica recolhida, pudemos então viajar pelo nosso caso particular, num primeiro momento a gozar da curiosidade inicial de quem descobre algo novo e, com o tempo, a ganhar intimidade com uma realidade que nos era distante. Esse processo foi altamente entusiasmante não apenas porque as fontes secundárias que utilizámos, ao serem de elevada qualidade, nos permitiram estabelecer novas relações entre as premissas que tínhamos em mãos, mas também porque a possibilidade de beber de fontes primárias que estiveram no terreno nos deu uma perspectiva diferente e muito profunda sobre os aspectos que estávamos a estudar¹.

Na terceira etapa foi preciso traduzir teoria e realidade em equações concretas e ver se o resultado tinha validade e interesse como resposta às nossas perguntas iniciais e às que tínhamos ido guardando ao longo do percurso. Neste quadro, a nossa metodologia passou então por uma observação factual que nos permitiu esboçar uma tentativa de avaliar a qualidade da paz no país em questão. Não existe na literatura da especialidade um quadro de variáveis organizado que permita calcular o nível de paz de uma sociedade. Perante esta ausência, mas deparando-nos com dados que contrariavam inegavelmente a estabilidade da vida social e política na Guatemala, tentámos delinear um panorama geral do país atendendo ao que Galtung associa à paz positiva e ao nosso próprio entendimento do conceito.

¹ Além das entrevistas formais que realizámos aos três profissionais que estiveram envolvidos no processo de paz da Guatemala (ver lista em anexo na página 146), foram fundamentais as conversas que tivemos e as críticas que nos fizeram os Professores do Programa de Doutoramento em Conflito Político e Processos de Pacificação que frequentamos actualmente na Universidade Complutense de Madrid, assim como outros especialistas nestas temáticas que referimos também no anexo supracitado.

A análise de alguns indicadores, em conjunto com algumas fontes secundárias e com entrevistas feitas a fontes primárias, deu-nos dados suficientes para fazer um balanço do conjunto da intervenção da ONU no terreno.

Enredados que estávamos já no nosso caso de estudo, a quarta (e última etapa) ganhava contornos de necessidade vital: era obrigatório digerir a informação recolhida para seguidamente tentarmos delinear as linhas de causalidade que nos deixassem entender o porquê das coisas. Depois de um já longo caminho de carácter mais descritivo era necessário avançar para uma etapa analítica que ajudasse a tirar conclusões sobre os êxitos e os insucessos de um processo de construção de uma sociedade pacífica e estável na Guatemala.

Assim se foi fazendo um percurso longo e enriquecedor que terminou com a redacção do conjunto dos capítulos que aqui apresentamos. O primeiro capítulo expôs o enquadramento teórico que serviu de base à nossa análise. Da articulação de autores e ideias emergiu o ponto de partida essencial ao nosso de estudo: que a ONU absorveu – por uma série de circunstâncias muito próprias do sistema internacional no período imediatamente posterior à Guerra Fria – um conceito primordial da Investigação para a Paz que é o de paz positiva. Assim, este primeiro capítulo, ainda de teor introdutório, teve as seguintes funções: i) enunciar a construção elaborada por Johan Galtung para chegar a esse conceito de paz positiva; ii) propor uma leitura sobre os factores que conduziram à apropriação da ONU desse mesmo conceito; e iii) comprovar como actualmente os mecanismos de resolução de conflitos da Organização têm como objectivo ir ao encontro dessa meta proposta por Galtung.

No segundo capítulo entrámos no nosso estudo de caso, o processo de paz guatemalteco. Para clarificar os antecedentes históricos do conflito armado que este resolveu, abrimos com uma síntese das raízes do confronto e das suas principais características.

Depois de termos tentado traçar o panorama da guerra de guerrilhas que enublou a história guatemalteca durante mais de três décadas, avançámos para a etapa da negociação para a paz, quando as primeiras pedras desta grande construção começaram a ser sedimentadas. Neste terceiro capítulo optámos por introduzir alguns pilares teóricos de que nos servimos para analisar o processo de mediação na Guatemala, para então depois ser mais evidente a leitura que tentámos extrair dos acontecimentos. Numa segunda parte deste terceiro capítulo, tentámos então apresentar como se foi desenhando, a nosso ver, a resolução do conflito armado pelo diálogo entre as partes

através da ajuda de um terceiro elemento – o mediador –, deixando, no final, algumas conclusões sobre essa primeira etapa fundamental da paz.

No quarto capítulo abandonámos pontualmente a leitura cronológica para encetarmos a análise sobre o cumprimento dos Acordos de paz e o consequente estabelecimento de uma Missão internacional das Nações Unidas para verificar este cumprimento. Fomos assim compelidos a recuar no tempo até ao período em que a MINUGUA chega ao terreno, momento em que o processo de mediação se encontrava ainda longe de estar concluído. Debruçando-se assim sobre o atribulado processo de implementação dos Acordos de paz (desde a chegada da MINUGUA ao terreno, com um mandato limitado à verificação do Acordo Global dos Direitos Humanos, à sua retirada dez anos depois), o quarto capítulo tentou 1) explicar o processo de mobilização da MINUGUA e 2) acompanhar o seu trabalho, dificuldades e alcances no terreno.

O quinto capítulo propõe um balanço do projecto de paz que as Nações Unidas promoveram na Guatemala, à luz da situação actual do país. Numa primeira alínea apresentámos alguns indicadores que traduzem uma realidade por vezes pouco considerada em sociedades que foram afectadas por conflitos armados. Na escolha dos indicadores analisados procurámos atender, por um lado, às premissas que advêm do conceito de paz positiva – igualdade, justiça social, inclusão –, por outro, às linhas de fundo que rematavam os Acordos de paz guatemaltecos – direitos humanos, papel do Estado. Tendo em conta os resultados apresentados, tentámos traçar uma análise do que poderá ter desviado a Guatemala do caminho desenhado nos Acordos de paz e que papel teve a ONU no desenrolar da história.

Finalmente, no capítulo sexto, delineámos aquelas que nos pareceram conclusões plausíveis para algumas das perguntas que lançámos com este estudo. Com ele conquistámos algumas respostas e a vontade de prosseguir que nos incentivou a frequentarmos um Programa de Doutoramento na mesma linha de investigação, sempre expectantes com os futuros tanto da Guatemala como da ONU que estão por adivinhar.

1. Um primeiro enquadramento teórico

1.1. A proposta de Galtung: um conceito de paz comprometido

Sendo este o capítulo basilar onde gostaríamos de apresentar a moldura conceptual de Galtung sobre a distinção entre “**paz positiva**” e “**paz negativa**”, parece-nos de suma importância inscrever, antes de mais, o nosso estudo num quadro científico muito particular que é o da Investigação para a Paz.

Os primeiros escritos analíticos sobre a paz e a guerra datam da Grécia Antiga – com textos clássicos como “A Guerra do Peloponeso” de Tucídides; “As Leis” de Platão; ou “A Política” de Aristóteles a versarem já sobre a problemática da paz. No entanto, esta aparece sempre num esquema dicotómico face à guerra, como acontecerá aliás durante grande parte do percurso: a verdade é que a paz só ganhará um estatuto autónomo muitos séculos mais tarde (Harto de Vera, 2004: 28-66).

Segundo Fernando Harto de Vera, “[...] *as primeiras tentativas de enfrentar a partir de uma perspectiva científica (em sentido positivista) a problemática da paz, datam dos anos imediatamente posteriores à Primeira Guerra Mundial e circunscrevem-se aos Estados Unidos*”² (cf. Harto de Vera, 2004: 41), acompanhando claramente a evolução que vai tendo no mundo académico a própria Ciência Política. Até então, as propostas teóricas que se vão debruçando sobre a temática da paz vão ser meramente pontuais na história, sem podermos identificar um fio contínuo a que possamos dar o nome de ciência.

É de facto nos EUA que se irão desenvolver as primeiras reflexões sistematizadas sobre a paz e os conflitos, sendo que podemos referir como autores precursores o exilado sociólogo russo Pitirim Sorokin, o médico Lewis Richardson e o professor de Direito Internacional e de Ciência Política Quincy Wright (Harto de Vera, 2004: 43-46).

No entanto, não é senão com a fundação do *Journal of Conflict Resolution*, o primeiro jornal da especialidade, e do *Centre for Research on Conflict Resolution*, em 1957 e 1959 respectivamente, que a institucionalização em centros académicos de núcleos de estudos sobre estas temáticas lhes permitem uma relevância e coerência antes inexistentes. Sedeado na Universidade de Michigan, este centro de estudos era dirigido por Kenneth Boulding e contava com autoridades como Anatol Rapoport,

² Para comodidade do leitor optámos por traduzir as citações (do Inglês e do Espanhol) que incluímos no corpo de texto. Assumimos toda a responsabilidade pelas traduções realizadas.

Herbert Herman ou Harold Lasswell. Alguns autores³ defendem que este projecto tinha como objectivo o desenvolvimento de um *think tank* interdisciplinar sobre conflitos, capaz de proporcionar um serviço de consultoria à administração norte-americana em anos de plena Guerra Fria.

Neste contexto, a opção pela vertente de “Conflict Resolution” e não pela de “Peace Research” não foi inocente, como aliás explica Harto de Vera (2004: 49), traduzindo uma tentativa de evitar conotações políticas e de restringir o trabalho do centro a questões de cariz mais técnico. Ainda que a criação deste centro de estudos tenha tencionado reagir “à predominância do paradigma realista como modelo de interpretação do fenómeno da paz e da guerra” (cf. Cravo e Pureza, 2005: 7), a verdade é que a sua pretensão de assepsia no tratamento destas questões ficou necessariamente carregada dessas mesmas influências realistas ao limitar-se a uma análise de carácter quantitativo de dados sobre a conflitualidade mundial, sem qualquer aproximação valorativa.

Fiel discípulo do positivismo científico, o paradigma realista – que brilhava nestes anos de confrontação ideológica bipolar entre os blocos capitalista e comunista – dava primazia absoluta aos factos, frente à proposta idealista que exigia um olhar sobre os valores. Este paradigma estabeleceu um quadro simplista de entendimento das Relações Internacionais baseado no primado dos Estados soberanos e na natureza anárquica do sistema internacional, em que a guerra assumia o carácter de um fenómeno corrente e próprio da vida humana em sociedade, sendo apenas outra face do jogo político.

Demarcado por esta visão realista, o campo de estudos que se debruçava sobre a paz e os conflitos limitava-se a fazer uma análise factual do que “era”, sem qualquer capacidade crítica para apontar o que “devia ser”. O foco na observação quantitativa do fenómeno da guerra condicionaria durante mais alguns anos a Investigação *sobre* a Paz, que afinal era ainda sobretudo uma investigação sobre a guerra (entendendo a paz neste sentido minimalista da “não-guerra”) e bem longe ainda do que seria mais tarde a Investigação *para* a Paz.

A grande ruptura dá-se no lado de cá do Atlântico, mais precisamente em Oslo, patenteando aliás um compromisso evidente dos países escandinavos com as questões da paz. Tendo-se circunscrito durante muitos anos a seguir as pisadas norte-americanas, é pela crítica aos pioneiros dos E.U.A. que a Europa vai conseguir o seu próprio espaço

³ Ver a referência a Marta Harthy e John Modell em Harto de Vera (2004: 47)

autónomo na investigação sobre estes temas, com particular visibilidade na década de sessenta do século XX.

Um dos protagonistas desta ruptura é Johan Galtung, um norueguês que obriga a girar as atenções para a paz como fenómeno com características próprias, emancipando-a da eterna dicotomia com o fenómeno da guerra. Rebatendo a posição realista centrada numa pretensa neutralidade, Galtung vai exigir um compromisso com os valores que impregnam os Homens e, portanto, toda a ciência. Este autor, considerado assim como o pai fundador dos verdadeiros Estudos para a Paz, propôs então uma abordagem multidisciplinar e normativa, socialmente comprometida e orientada para a acção, sem por isso se ver lesada do seu conteúdo científico.

Em 1959, Galtung funda o *Peace Research Institute* e em 1964⁴, o *Journal of Peace Research*, onde apresenta, no editorial do primeiro número, a sua proposta charneira de distinção entre paz positiva e paz negativa, que veremos em seguida. Se bem que na língua inglesa a expressão *Peace Research* não deixe descortinar a diferença que a língua portuguesa permite entre Investigação *para* ou *sobre* a paz, Galtung denuncia-a quando defende que “*Investigação para a Paz [Peace research] deve ser também a busca da paz [peace search], uma audaciosa aplicação da ciência de forma a gerar visões de novos mundos*”⁵ (cf. Galtung, 1964: 4). A opção traduz uma demarcação clara frente a outros centros de estudo existentes na altura, preocupados mais com a observação do fenómeno da guerra do que com o envolvimento com a paz.

Diferente então de ciências adjacentes como a Polemologia ou até a Estratégia, a Investigação para a Paz estabelece-se conferindo primazia inegável à busca de meios pacíficos para a resolução de conflitos violentos, sem com isto significar que se prende exclusivamente com o estudo *sobre* a paz. Galtung assevera aliás que, assim como quando se estuda a saúde é importante vermos o historial das doenças do paciente, também quando nos propomos fazer uma investigação orientada para a feitura da paz é fundamental entendermos as causas profundas do conflito.

A metáfora do binómio saúde/doença é aliás recorrente em Galtung quando tenta esclarecer a sua concepção de paz. Primeiro que tudo comenta que, tal como não temos

⁴ Os anos sessenta ficaram aliás consagrados como o período de institucionalização dos Estudos para a Paz. Exemplo disso foi a criação, nesse mesmo ano de 1964 em que Galtung fundou o JPR, num encontro em Londres, da International Peace Research Association (IPRA) sob a égide da UNESCO.

⁵ No original, esta distinção é notória pela diferença na língua inglesa entre *peace research* e *peace search*: “*Peace research should also be **peace search**, an audacious application of science in order to generate visions of new worlds*”.

difficuldade em reconhecer a nossa preferência pelo valor saúde face à doença, também não devemos ter constrangimentos em reconhecemo-nos a favor da paz ante a violência ou ter preocupações de que esse reconhecimento condicione a nossa investigação. Num texto capital em que o norueguês percorre 25 anos do seu entendimento sobre a Investigação para a Paz (Galtung, 1985), Galtung usa a analogia uma vez mais quando refere que a saúde pode ser entendida como a ausência da doença, mas também como o desenvolvimento de um corpo saudável, capaz de criar anticorpos que lhe permitam fazer frente à mesma. Esta analogia pode então ser aplicada para entendermos a diferença entre a paz como ausência de guerra (ou mais precisamente o que Galtung refere enquanto ausência de violência directa), a que o autor chamou paz negativa, e a paz como “*integração da sociedade humana*” (cf. Galtung, 1964: 2), um fenómeno construtivo assente em ideais como a harmonia e a cooperação, a que dá o nome de paz positiva.

Assumiremos então como conceito chave do nosso trabalho este de paz positiva, tal como Johan Galtung o formulou nos anos sessenta. Por **paz positiva** admitimos uma concepção mais abrangente, que não se cinge à versão tradicional da paz como “não-guerra”, por considerarmos – tal como foi preocupação de Galtung naqueles anos – que esta visão minimalista traz com ela estratégias de pacificação também elas limitadas por se centrarem somente na cessação das hostilidades, sem atenderem a uma necessária transformação mais profunda dos conflitos que permita a resolução das suas causas ou a sua transposição para palcos não-violentos.

Esta percepção de paz que excede a da ausência da guerra corresponde então a um longo caminho de construção social que prevê a transformação criativa dos conflitos políticos económicos, culturais, religiosos ou outros em formas de renovação social e de proximidade que fujam das variantes violentas de oposição. Por paz positiva concebemos um processo que busque o equilíbrio e a justiça social, renegando às estruturas violentas que sustentam os conflitos.

Uma vez que o autor reporta o conceito de paz ao de violência, importa que nos debrucemos sobre as dimensões que esta última assume segundo a concepção do norueguês. Nesse quadro, é fundamental apontarmos aqui a distinção basilar entre violência directa e violência estrutural: a violência directa (ou imediata) é aquela à qual se reconhece um actor e uma intenção; enquanto a violência estrutural (indirecta ou mediata) é entendida, pelo contrário, como não intencional, sem que se lhe possa identificar um actor, sendo portanto um processo inserido no quotidiano associado à

privação das necessidades básicas do ser humano. Galtung explica que existe violência estrutural quando as nossas realizações efectivas, sejam elas de cariz somático ou mental, estão por baixo das nossas realizações potenciais, sempre que a diferença entre o efectivo e o potencial possa ser evitada (Galtung, 1969). Deixemos um exemplo claro: se há fome num mundo pautado pela abundância extrema, então existe violência.

Também John Paul Lederach, outro nome crucial da actual Investigação para a Paz, profundamente influenciado por Galtung, vai definir a paz como um processo dinâmico de “auto-realização”: “*a libertação do indivíduo de tudo o que lhe impede de gozar o elementar da vida, seja devido à violência directa (homicídio, guerra) ou à violência estrutural (racismo, fome, marginalização)*” (Lederach, 2000: 179).

Enquanto a violência directa tem um ritmo pontual, ocorrendo em momentos determinados ao longo do tempo, a violência estrutural assume um ritmo oscilante, mas está constantemente presente, sendo que uma ruptura desse ritmo implicaria uma alteração significativa do esquema do todo social. É importante sublinhar que estas duas dimensões da violência são autónomas – pela lógica uma não implica necessariamente a existência da outra –, mas não excludentes.

Como exemplos mais significativos da violência estrutural, Galtung aponta a exploração, quando adquire contornos económicos, e a repressão, quando assume a forma política. Quando quer precisar o termo o autor identifica a violência estrutural com a condição de injustiça social, de desigualdade. Por oposição, a paz positiva corresponderia assim a uma dinâmica social pautada pela igualdade e reciprocidade nas relações humanas, nomeadamente no que respeita à distribuição de recursos, sejam estes naturais, económicos, de poder, etc. (Lederach, 2000: 35).

Galtung distingue dois meios de combater a violência directa e a violência estrutural. Para a primeira define uma “abordagem dissociativa” que pressupõe a quebra de relações entre as partes através do seu afastamento: a violência deixa de existir porque se cortam as vias de contacto. De alguma forma, e tal como Galtung a descreve (1985: 151), esta estratégia corresponde às medidas de *peace keeping*, ou manutenção da paz, tradicionalmente usadas como veremos pelas primeiras operações de paz da ONU. Como alternativa a esta estratégia não integrativa – que historicamente se provou ser pouco eficaz na resolução definitiva dos conflitos violentos – o autor propõe uma “abordagem associativa”, que tem como meta a edificação de melhores relações através da aproximação das partes: a construção da paz.

Nos anos noventa do século XX, três décadas depois de ter aberto a discussão definitiva dos Estudos para a Paz, Galtung acrescentou ao seu quadro conceptual uma terceira dimensão da violência: a violência cultural. Esta é inerente às outras dimensões referidas já que corresponde aos aspectos simbólicos do quotidiano, manifestos no sistema de normas, na religião, na ideologia e na linguagem que legitimam as violências directa e estrutural. Fecha-se assim o quadro conceptual de Galtung, assente numa percepção de paz holística, que compreende a paz directa, a paz estrutural e a paz cultural (que correspondem respectivamente à ausência de violência directa, estrutural e cultural) que no seu conjunto definem aquilo a que o autor chamou paz positiva. Além de pressupor o estado mínimo de paz negativa, ou seja, de ausência de guerra (ou violência directa), a paz positiva implica então a plenitude de três valores essenciais: 1) a equidade ou bem-estar; 2) a liberdade; e 3) a identidade – sendo que os primeiros dois implicam a ausência de violência estrutural e o terceiro a inexistência de alienação ou violência cultural (Wiberg, 2005: 28).

Johan Galtung estava perfeitamente consciente da impossibilidade de encontrar um único país no mundo onde esta condição de paz plena existisse, porém quis sublinhar: *“estes objectivos sociais podem ser complexos e difíceis, mas não impossíveis de alcançar”* (Galtung, 1985:29). Acima de tudo, o valor da construção teórica elaborada pelo nórdico reside num novo compromisso que ficou estabelecido com uma paz mais profunda do que a versão minimalista da “não-guerra” e que se traduziu numa procura de soluções sólidas para a resolução pacífica de conflitos, entendendo então a paz como um caminho longo e não um destino que se alcança com um mero cessar-fogo.

A Investigação para a Paz passou então a preocupar-se com as duas vertentes – paz negativa e paz positiva – e portanto a tentar conciliar o estudo dos conflitos e os estudos sobre o desenvolvimento. Para este envolvimento comprometido foi imprescindível associar ao papel de investigador contributos mais participativos, e assim estabelecer sinergias com os campos da Educação para a Paz e da Acção para a Paz (*peace education* e *peace action*) (Galtung, 1985: 148), no sentido de mais uma vez reproduzir o contributo do médico que não se limita a estudar as doenças, mas também se compromete no ensino da medicina e na cura dos pacientes. Galtung, em 1983, ao declarar numa conferência: *“Com sorte, (...) a nossa actividade terá resultado não apenas num enorme amontoado de conferências e debates, em artigos e livros, mas*

também em menos violência e mais paz.” (cf. Galtung, 1985: 156), denunciava essa aspiração tão própria dos Estudos para a Paz.

Esta intersecção entre a teoria e a prática que o autor desejava nunca se concretizou tão plenamente como com a absorção destes princípios orientadores da Investigação para a Paz pelas instituições supranacionais de segurança, em particular com a redefinição da ONU no pós-Guerra Fria, tal como veremos já a seguir.

1.2. A construção da paz no quadro da ONU – a evolução de um conceito

Vejamos então o percurso que levou à aproximação da justificação teórica da estratégia de resolução de conflitos da ONU com a perspectiva de paz positiva de Johan Galtung.

A Organização das Nações Unidas assiste, no seu estágio embrionário, ao cruzamento de duas heranças teóricas, num equilíbrio que tem escrito as linhas fundamentais da sua história. Criada como uma versão “corrigida” da Sociedade das Nações que se estabeleceu em 1919, a ONU inspira-se na tradição Idealista – como lhe chama a Teoria das Relações Internacionais. Os defensores mais marcantes desta tradição serão talvez o jurista holandês Hugo Grócio do século XVII, o alemão Immanuel Kant com a sua proposta de Paz Perpétua do século XVIII e Woodrow Wilson, o Presidente norte-americano, cujos catorze pontos marcaram a cena internacional do século XX ao abrirem definitivamente espaço para os organismos multilaterais de segurança tal como hoje os conhecemos.

Desta corrente Idealista sai um entendimento que pressupõe que, tal como para gerir a convivência entre os Homens de uma mesma comunidade foi necessário encontrar um consenso traduzido numa entidade reguladora dos conflitos, dando assim lugar aos Estados nacionais soberanos; também para contrariar a anarquia que pauta as relações entre Estados seria proveitoso o estabelecimento de uma entidade supranacional que contribuísse para a promoção da paz e a resolução de conflitos a nível internacional.

A ONU é então criada à luz deste compromisso, saído o mundo de uma segunda Guerra Mundial, numa tentativa clara de envolver as grandes potências vencedoras num projecto comum, para que a cooperação predominasse finalmente sobre os conflitos na arena internacional.

Mas é também pelas recordações da Guerra que a ONU nasce impregnada de influências da corrente Realista. Derrotados os imperialismos alemão e japonês travados pelos Aliados, o pós-guerra traz consigo necessariamente o elogio à soberania estatal e ao direito à autodeterminação dos povos. Podemos considerar a II Guerra Mundial como o culminar de um processo que terá tido início com a assinatura do Tratado de Westphalia, em 1648, que mais do que concluir a Guerra dos Trinta Anos marcou uma nova concepção de Estado cujos traços essenciais – um poder soberano, um território, um povo – ficaram até aos nossos dias.

Os vencedores da guerra foram obrigados a aceitar que o mundo tinha mudado e que o tempo dos impérios coloniais tinha chegado ao fim. A ONU desempenhou um papel fundamental na promoção da descolonização dos países asiáticos, numa primeira fase, e dos países africanos, num segundo momento, fazendo jus ao respeito pela igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos que incluía no primeiro artigo da sua Carta fundadora (artº.1 ponto 2 da Carta de São Francisco). O discurso dominante assente no direito à soberania traduziu-se, na prática, na multiplicação de novos Estados pela vaga de processos de independência das colónias dos impérios europeus.

Esta dicotomia entre as tradições idealistas e a *realpolitik* aparecem de forma explícita na Carta fundadora das Nações Unidas, que tenta equilibrar a vontade de criar mecanismos multilaterais de manutenção da paz e da ordem mundial, com a primazia (sempre reinante e particularmente protegida pelas grandes potências) dos interesses nacionais. É nomeadamente no carácter e funções dos seus dois órgãos mais importantes que esta distinção é notória: a uma Assembleia-geral onde têm assento todos os Estados membros com igual direito de voto, claramente defensora dos procedimentos multilaterais de segurança, contrapõe-se um Conselho de Segurança que tem a decisão última sobre estas questões, sendo, no entanto, o patrocinador por excelência do paradigma realista que privilegia os interesses nacionais. Este é composto por quinze assentos, cinco dos quais são ocupados pelos vencedores da guerra a quem é garantido o direito de veto, num assumido desequilíbrio em função dos mais fortes.

Esta rivalidade entre os dois órgãos⁶ é aliás um fenómeno constante durante as primeiras quatro décadas da Organização profundamente marcadas que foram pela ordem mundial estabelecida depois da guerra. A Guerra Fria, o confronto político, económico e militar entre as duas superpotências que decidiram o final da II Guerra Mundial – EUA e URSS – condicionou as intenções multilaterais das Nações Unidas, limitando-a a incursões meramente tímidas no quadro da manutenção da paz.

A contradição entre soberania e ingerência nos assuntos internos dos Estados coincidia plenamente com a diferença entre o discurso corrente e a prática. Em oposição a uma dinâmica de interferência contínua dos Estados Unidos ou União Soviética nos assuntos domésticos dos Estados – com influência directa não apenas nas suas políticas externas, como também traçando as linhas gerais dos sistemas político e socio-económico dos Estados que viviam sob a sua influência –, o discurso que as potências

⁶ Para aprofundar o tema ver Ruiz-Giménez (2005: 82).

incutiam às Nações Unidas estava amarrado ao princípio absoluto da soberania nacional.

Afinal, documentos como a Declaração sobre a Inadmissibilidade da Intervenção nos Assuntos Domésticos dos Estados e a Protecção da sua Independência e Soberania [2131 (XX), de 21 de Dezembro de 1965] – assinada vinte anos depois da criação da ONU – ao sublinharem o compromisso da Organização com a convicção “*de que todos os povos têm um direito inalienável de plena liberdade, de exercício da sua soberania e da integridade do seu território nacional, e que, em virtude de esse direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e perseguem livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural*”, patenteavam a profunda incoerência entre a realidade da Guerra Fria e o discurso que as grandes potências exigiam à Organização por elas fundada.

O contexto da competição bipolar relegou a ONU para o espaço que as superpotências lhe quiseram atribuir, como sabemos muito mais limitado do que aquele que lhe tinha sido prometido no momento da sua fundação. A actuação da Organização estava assim condicionada pela necessidade de garantir a exclusividade do direito de ingerência aos dois gigantes em confronto, necessidade essa assegurada por uma visão estatocêntrica e soberanista que estava aliás bem explícita na Carta de São Francisco.

O artigo 2º, ponto 7 da Carta asseverava a igualdade entre Estados membros, distinguindo-os como actores soberanos e exclusivos da cena internacional. Se este mesmo artigo abria a possibilidade de uma intervenção em nome da paz e segurança internacional, ao sublinhar que o direito à não-intervenção não poderia “*prejudicar a aplicação de medidas coercivas*”, a verdade é que qualquer tentativa de pôr em prática este princípio teria que passar pela autorização final do Conselho de Segurança, onde poderia ser definitivamente bloqueado caso contrariasse os interesses particulares de algum Estado membro com direito de veto.

No período que ficou conhecido por Guerra Fria, as medidas de carácter coactivo referidas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas – “Acções em caso de ameaça à paz, ruptura de paz e actos de agressão” – ficaram assim marginalizadas pela inoperância do Conselho de Segurança, sempre dependente de um consenso difícil de alcançar entre potências competidoras.

Para responder ao imperativo da manutenção da paz e da segurança restavam os mecanismos definidos no Capítulo VI: “Solução pacífica de controvérsias”. Este

Capítulo comprometia o Conselho de Segurança, quando entre duas partes houvesse um conflito que pudesse significar uma ameaça à paz internacional, a procurar junto das mesmas uma fórmula pacífica de resolver a contenda. O artigo salientava como possibilidades a negociação entre as partes ou o pedido de intervenção de terceiras entidades que assegurassem processos de mediação, de conciliação, de arbitragem, a via judicial ou o recurso a organizações ou acordos regionais.

Sendo que alguns conflitos não se encontravam num ponto de amadurecimento que pedisse soluções deste tipo, a ONU viu-se forçada a escapar aos limites do seu texto fundador e criou um novo mecanismo: as “operações de manutenção de paz”. Sem virem consagradas na Carta de São Francisco, estas operações foram remetidas pelo Secretário-Geral da ONU, Dag Hammerskjöld⁷, para um “Capítulo VI e meio”, já que faziam coincidir os mecanismos definidos no Capítulo VII com os princípios exigidos para a aplicação das “soluções pacíficas de controvérsias” (Cap. VI).

Assim sendo, as operações de manutenção de paz implicavam o uso de meios militares para verificação do cessar-fogo ou para a criação de zonas de contenção da violência (zonas tampão), exigindo o consentimento das partes de forma a garantir a inviolabilidade dos princípios da soberania e da não-intervenção. Este tipo de forças militares – que deviam ser estabelecidas, tais como os mecanismos referidos no Capítulo VII, pela mobilização voluntária de contingentes de vários Estados membros, ficando sob a responsabilidade da Secretaria – estavam terminantemente proibidas de usar a força excepto em caso de legítima defesa. Um outro princípio ficou consagrado como norma essencial para este tipo de operações: o da imparcialidade, fundamento que afinal dava legitimidade de actuação à ONU neste panorama.

Este quadro normativo balizou as operações de paz chamadas de primeira geração – verificadas durante as primeiras décadas da Organização –, estando estas limitadas ao campo militar e a uma visão estadocêntrica que excluía outros actores não-estatais da manutenção da paz (Richmond, 2002: 41). A ONU reconhece como tendo sido a sua primeira operação de manutenção de paz a UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization)⁸, um grupo de observadores militares que chegou à Palestina em 1948 com o mandato limitado à supervisão do armistício entre Israel e os países árabes.

⁷ Dag Hammerskjöld ocupou o cargo de Secretário-geral das Nações Unidas entre 1953 e 1961.

⁸ Ver no site www.un.org/Depts/dpko/missions/untso/.

Estas operações recuperavam os instrumentos tradicionais de gestão de conflitos próprios do sistema westphaliano, tendo como objectivo prioritário garantir a estabilidade através de meios militares de forma a tornar possível a entrada em cena dos meios diplomáticos. Correspondiam assim de modo geral a grupos de observadores militares não armados ou a contingentes de infantaria armada para controlo territorial, protecção de fronteiras e criação de zonas de segurança. Por vezes eram usados também meios de assistência humanitária, como aconteceu no Congo (ONUC)⁹, no Chipre (UNFICYP)¹⁰ ou no Líbano (UNIFIL)¹¹.

Pelo contexto internacional que as amparava, estas operações normalmente não incidiam sobre as zonas onde o confronto bipolar se fazia indirectamente sob a forma de conflitos intraestatais entre facções ideologicamente opostas em vários pontos do mundo. Foram aplicadas, fundamentalmente, em conflitos que opunham dois Estados, uma vez que questões internas como guerras civis ou meras convulsões políticas deveriam ser resolvidas sem intervenção de entidades externas, ao abrigo do princípio essencial da soberania nacional.

Ficou assim excluída do seu mapa de actuação uma imensa franja de conflitos internos que já na altura perturbavam a paz mundial. Aliás, a concepção de conflito interno (e portanto de instrumentos necessários para a sua resolução), ao exigir o reconhecimento de actores não estatais, saía por completo do entendimento oficial assumido pela ONU, produto que era também do sistema internacional de raiz westphaliano.

Em boa verdade, as chamadas operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) de cariz monodimensional destas primeiras décadas do pós II Guerra Mundial, ao invés de promoverem iniciativas diplomáticas que pusessem termo aos conflitos, acabaram por servir fundamentalmente para arrastar soluções frágeis de convivência e manter um *status quo* indefinido. Como Oliver Richmond sublinha “*as abordagens de peacemaking e de peacekeeping que derivam da gestão tradicional estadocêntrica, da diplomacia e da resolução de conflitos providenciam quadros limitados capazes apenas de responder a uma só dimensão dos conflitos que são, pela sua natureza, multidimensionais.*” (Richmond, 2002: 105)

⁹ ONUC – Operação das Nações Unidas no Congo.

¹⁰ UNFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus.

¹¹ UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon.

O impulso diplomático que deveria acompanhar as operações de *peacekeeping* – o chamado *peacemaking*, o aproveitamento da legitimidade das Nações Unidas para conduzir acções de bons ofícios e de mediação junto das partes – estava, também ele, severamente condicionado por uma definição de agenda nas mãos dos Estados dominantes. O princípio fundador da Organização – o da igualdade dos seus Estados membros –, que garantia à partida a neutralidade da ONU como facilitador da resolução de um conflito, estava inevitavelmente corroído pela competição bipolar. Num tempo em que o mundo estava dividido entre duas áreas de influência, sobrava pouco espaço para a imparcialidade.

É apenas quando se tornam mais evidentes as debilidades do pólo soviético que este panorama pouco eficaz da manutenção da paz através das operações das Nações Unidas começaria a mudar, numa ligação evidente entre a evolução destes instrumentos e o fim de uma ordem internacional que tinha regido o mundo durante mais de quarenta anos. Incapaz de intervir em conflitos intraestatais e com fortes restrições no seu desempenho no quadro dos confrontos interestatais, as Nações Unidas só conseguirão ganhar espaço para uma nova postura no terreno da manutenção da paz devido à alteração dos contornos do sistema internacional, numa transição que se começa a adivinhar nos últimos anos da década de oitenta. Retomamos Richmond quando assevera que as abordagens da manutenção de paz antes e depois da Guerra Fria reproduzem o seu tempo histórico e cultural, a favor dos actores dominantes e dos discursos respectivos (Richmond, op. cit.: 138).

Em nosso entender, o novo discurso dominante que emerge com o declínio do poder soviético e a assumpção dos Estados Unidos como potência vencedora da Guerra Fria permite uma evolução significativa do conceito de paz das Nações Unidas, isto é, de uma noção de paz negativa, para uma interpretação mais ampla que vai ao encontro da paz positiva, tal como a definiu Galtung nos anos sessenta e o sublinhámos no capítulo anterior. Esta interpretação de paz como algo mais que a ausência da guerra, é preciso dizê-lo, vinha já implícita anteriormente em alguns documentos da ONU¹², porém, reveste-se de uma importância única e primordial no pós-Guerra Fria, concretizando-se

¹² A começar pela Carta de São Francisco que ao fundar a ONU assegurava (no artº. 55 do Capítulo IX – Cooperação Económica e Social Internacional) que “*Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações [...] as Nações Unidas promoverão: a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social*” (www.un.org).

numa maior amplitude de práticas e funções da Organização, com grande evidência no que diz respeito às operações de manutenção de paz.

Vamos então tentar perceber que mudança de discurso permitiu esta nova concepção de paz.

1.2.1 A ONU no pós-Guerra Fria

Com a derrota do projecto comunista, pela incapacidade da economia centralizada soviética de fazer frente ao avanço do capitalismo, George Bush declara a emergência de uma nova ordem mundial centrada nos valores da democracia e da economia de mercado.

Num discurso perante o Congresso dos EUA, em Setembro de 1990, citado por Ruiz-Giménez no seu livro *“La historia de la intervención humanitaria”* (2005: 113), o então Presidente George Bush afirmava:

*“O desaparecimento da União Soviética, e o final da Guerra Fria, proporciona aos EUA a oportunidade de construir um sistema internacional justo e pacífico que, baseado nos valores ocidentais de liberdade e democracia, tenha em conta a crescente dependência económica, tecnológica e informativa do planeta.”*¹³

Semanas mais tarde, ao dirigir-se à nação para anunciar o início da primeira Guerra do Golfo, inscrita esta já neste contexto de intervencionismo, o Presidente norte-americano declarava:

*“Temos perante nós a oportunidade de construir para nós próprios e para as gerações futuras **uma nova ordem mundial**, um mundo onde o Estado de direito, e não a lei da selva, governa a conduta das nações. Quando formos bem sucedidos, e seremos, teremos uma oportunidade real nesta nova ordem mundial, **uma ordem na qual umas Nações Unidas credíveis poderão desempenhar o seu papel na manutenção de paz para cumprir a promessa e a visão dos fundadores da ONU.**”*¹⁴

¹³ Tradução própria.

¹⁴ En <http://www.americanrhetoric.com/speeches/georgehushwhiletheworldwaited.htm>.

Esta nova ordem mundial, onde a liderança norte-americana era indiscutível, adoptava como bandeira um triângulo fundamental – democracia, direitos humanos, economia de mercado – que os EUA aliás levavam como emblema seu desde há algum tempo e que ganha com o desmantelamento do bloco soviético o carácter de fórmula infalível para a paz e a prosperidade. O discurso do líder tinha subentendida a vontade de universalizar esta fórmula vencedora, exportando-a ao mundo através, nomeadamente, dos instrumentos que o sistema das Nações Unidas punha ao seu dispor. A Federação Russa que nasce da derrocada da União Soviética aceita a nova dinâmica dentro da ONU, acima de tudo por necessitar de recuperar reconhecimento e prestígio, aproveitando assim o palco privilegiado da Organização onde tinha assento.

A acompanhar a intenção dos Estados Unidos de assumir uma liderança activa, e podemos dizer paternalista, alguns novos fenómenos ajudavam também a diluir o princípio absoluto da soberania em nome da segurança internacional.

A ideia do fim dos Estados-nação

Com a fragmentação do bloco soviético e com o fim da Guerra Fria, uma série de conflitos irrompem, sendo na sua grande maioria **intraestatais**¹⁵, frequentemente interpretados na altura como confrontos de origem étnica ou religiosa. O novo mapa dos conflitos parecia apontar para um fenómeno que foi plenamente integrado no discurso dominante encabeçado pelos EUA: o da falibilidade dos Estados-nação como actores únicos no palco internacional.

As raízes destas guerras são obviamente mais profundas, mas o final do sistema internacional orquestrado pelos EUA e a União Soviética explica em parte o porquê da sua explosão neste momento histórico. Afinal, vários países dos continentes africano, asiático e latino-americano – ao ruírem as já fracas estruturas que as superpotências aí ajudavam a sustentar para assegurar as suas esferas de influência – ficam abandonados a administrações estatais intencionalmente debilitadas, incapazes de responder aos desafios de uma modernização cada dia mais exigente.

¹⁵ Segundo um estudo da Universidade de Uppsala publicado no Journal of Peace Research em 2001 (Wallensteen; Sollenberg, 2001), desde a queda do muro de Berlim até ao início do novo milénio aconteceram no mundo 111 conflitos armados, sendo que destes apenas sete foram quezílias interestatais. Dos restantes 104 conflitos, os autores distinguem nove como “conflitos intraestatais com intervenção estrangeira” e os restantes 95 como conflitos exclusivamente intraestatais. Do período considerado, entre 1989 e 2000, os autores destacam o biénio 1991-1992 como o momento mais conflituoso da década.

Além de Estados institucionalmente inoperantes, estes países herdaram também da Guerra Fria o imenso arsenal convencional que várias décadas de competição armamentista entre as duas potências tinham deixado. O início dos anos noventa viram assim emergir conflitos tremendamente violentos, com características de alguma forma inovadoras, que em tudo apontavam para a debilidade dos Estados-nação (incapazes de manter três dos seus pilares fundacionais: o controlo territorial, a garantia dos serviços públicos mínimos e o monopólio da violência que lhe conferiam legitimidade) como a raiz última da violência.

Uma dessas características era a sua transnacionalidade, a sua independência frente às fronteiras nacionais. De facto, estas novas guerras centravam-se em torno de regiões, desprezando o traçado oficial das fronteiras dos Estados nacionais instituídas. Acontecia afectarem regiões de Estados contíguos ou várias regiões de um mesmo Estado, sendo exemplo claro deste fenómeno o conflito que afectou a região dos Grandes Lagos ou dos Balcãs.

Autores como Mary Kaldor – autora de uma obra fundamental intitulada justamente “As Novas Guerras. Violência organizada na era global” (2001) – chamaram a atenção para a inutilidade do paradigma realista, centrado no conceito estadocêntrico de guerra proposto por Clausewitz no século XIX, para explicar os confrontos bélicos mais recentes. Kaldor associa as novas guerras que estalaram nos anos noventa ao fenómeno mais abrangente da globalização (Kaldor, 2001).

Por globalização entendemos aqui o processo que começou muitos séculos antes da generalização do conceito e que corresponde à progressiva abertura das fronteiras nacionais para dar espaço ao fluxo de trocas primeiro comerciais e financeiras, e mais tarde de informação e de gente, que permitiu aproximar o globo, a uma velocidade cada vez mais acelerada através das novas tecnologias da informação e comunicação.

As novas guerras estão assim condicionadas pelos contornos fundamentais deste processo de globalização, a saber: 1) a diluição das fronteiras nacionais; 2) a apropriação das novas tecnologias da informação para acelerar a mudança; 3) a diminuição do poder estatal perante a emergência de actores privados.

Ao lado dos Estados surgem actores como novas máfias e senhores da guerra que controlam grupos armados – recrutando frequentemente civis – formando novos exércitos irregulares, atribuindo a estas guerras um carácter manifestamente assimétrico pela disparidade entre beligerantes. Pela assimetria, pela transnacionalidade e pela hibridez entre o político e o criminoso que tantas vezes assumem (nomeadamente pela

associação fácil ao tráfico de drogas, de armas ou de recursos naturais como forma de financiamento), estes novos conflitos armados revelam-se muito mais complicados de resolver e mesmo de analisar.

É também ao colocarem em causa, por este conjunto de características, a segurança de vários países que estas novas guerras rompem com o conceito crucial da anterior ordem mundial de segurança interna. A linha que separa a segurança interna da segurança externa fragiliza-se, abrindo as portas a uma possível actuação de uma entidade externa uma vez que o Estado ou Estados originalmente afectados não têm condições de governabilidade que lhes permita conter a situação de violência.

A adensar a fragilidade dos Estados para responderem à instabilidade vemos agora chegar à agenda internacional um mar de “novas ameaças”, que exigem uma atenção conjunta. Estas novas ameaças, de carácter transnacional e altamente diversificadas entre si, escapam da esfera exclusivamente militar, obrigando a alargar o conceito de segurança. Fenómenos tão díspares como o terrorismo internacional, as ondas massivas de refugiados e emigrantes, o crime organizado transnacional, a disseminação da SIDA ou o aquecimento global são exemplos das novas preocupações securitárias que irrompem nas prioridades da comunidade internacional.

Estes sintomas vão então implicar uma mudança determinante no conceito de segurança, antes restringido às questões militares e desde então associado também a factores políticos, ambientais, sociais, culturais ou mesmo sanitários. Surge assim o conceito de “segurança humana”, uma noção muito mais completa que rompe com a sua centralização tradicional no Estado para se preocupar com o indivíduo. Se a segurança militar estaria próxima da concepção de paz negativa, ou seja, a ausência de violência directa, a segurança humana aproximar-se-ia da proposta de Galtung de paz positiva.

A ideia do enfraquecimento do modelo de Estado moderno – nacional, soberano e territorial – servirá como um dos grandes eixos do novo discurso dominante liderado pelos EUA. Este vai ser imprimido na sua totalidade às Nações Unidas que emergem aliás como instrumento por excelência destas novas iniciativas multilaterais no plano da manutenção da paz. A percepção de que os Estados-nação perderam o seu direito de exclusividade de actuação na cena internacional por terem supostamente conduzido o mundo ao actual estado de caos, servia os interesses da superpotência norte-americana que chamava a si não apenas o direito, mas o dever de o reordenar.

A sobreposição entre paz e direitos humanos

Na nossa perspectiva, uma outra percepção, de alguma forma paralela à do esgotamento do modelo westphaliano, veio contribuir para que a paz positiva entrasse de forma definitiva no discurso e iniciativas das Nações Unidas. Essa percepção analisou-a também Mary Kaldor que explica, no seu livro “A Sociedade Civil Global”, como o fim da Guerra Fria coincidiu também com o culminar de um processo que permitiu sobrepor dois conceitos até então afastados: direitos humanos e paz.

A autora explica que “*durante a Guerra Fria, estes conceitos estavam estritamente dissociados*” (cf. Kaldor, 2005: 75), sendo que a paz pertencia ao âmbito das relações internacionais e os direitos humanos, por dizerem respeito aos indivíduos e não aos Estados, não concerniam à esfera internacional. Segundo Kaldor, a coincidência entre os dois conceitos dá-se pela conjugação de iniciativas paralelas desde o topo – de instituições internacionais, de governos – e desde a base – de dinâmicas da própria sociedade civil.

Das primeiras, a autora apresenta como marco histórico a Acta Final de Helsínquia, mecanismo que os seus 35 signatários encontraram como forma de exigir, entre outras demandas, o respeito pelos direitos humanos nos países da Europa de Leste. Dos processos que emergem das bases, sublinha a importância dos movimentos pacifistas da Europa nos anos oitenta. Em boa verdade, os movimentos da sociedade civil tiveram uma importância crucial na nova forma de o mundo olhar os direitos humanos, designadamente pela capacidade organizativa que se traduziu na multiplicação de organizações não-governamentais que se centram na defesa dos direitos fundamentais.

É importante salientar que estas dinâmicas não teriam tido a mesma dimensão se não tivessem o apoio dos meios de comunicação, que desempenharam também um papel essencial na criação de uma opinião pública global, preocupada com os direitos humanos. De repente, através dos telejornais diários, chegavam aos lares de todo o mundo imagens dos acontecimentos no Biafra, da fome na Etiópia e, alguns anos mais tarde, da nocturna e cirúrgica Guerra do Golfo. A televisão ajudou a criar uma consciência internacional com imagens de guerra e de violações dos direitos humanos, sem as quais o trabalho de divulgação das ONG teria tido muito menor visibilidade.

Assumindo um novo protagonismo na cena internacional, os direitos humanos ampliam-se também a novas esferas. Depois dos direitos civis e políticos e depois da segunda geração dos direitos económicos e sociais, emerge, nestes anos noventa, uma

terceira geração de direitos humanos. Estes definem-se como “direitos dos povos” e abraçam questões como o direito ao desenvolvimento sustentável, ao ambiente ou à cultura.

Este processo de consciencialização da aproximação entre direitos humanos e paz culmina, segundo Mary Kaldor, com o final pacífico da mais longa guerra mundial do século XX – a Guerra Fria – instituindo de forma definitiva a “sociedade civil global”. Nesse quadro, as Nações Unidas reaparecem como o pilar mais sólido do que se vulgarizaria como a “comunidade internacional”, num novo contexto que lhe pede uma participação bem mais activa na promoção da “segurança humana” e de um leque mais amplo de direitos fundamentais.

Todo este panorama de mudança permitiu que “ [...] *as «novas guerras» se tornassem mais visíveis e [...] o novo discurso global, derivado do diálogo da década de oitenta, sobre humanitarismo e direitos humanos suplantasse a linguagem da Guerra Fria*” (Kaldor, Ibid.: 169)¹⁶.

Uma Agenda para a Paz

O discurso que emerge dos escombros da Guerra Fria, baseado então no entendimento de que 1) os Estados-nação terão perdido o absoluto protagonismo na cena internacional e de que 2) direitos humanos e paz são duas realidades indissociáveis, implica então, como temos vindo a afirmar, uma ruptura da ordem westphaliana e do seu princípio da soberania, em nome da protecção dos direitos fundamentais e da segurança internacional.

A ONU prepara-se para assumir um papel empenhado, propondo uma nova arquitectura de mecanismos de promoção da paz. Nesse âmbito, o Secretário-Geral em exercício no ano de 1992 – o egípcio Boutros-Ghali –, em resposta a um pedido dos Chefes de Estado do Conselho de Segurança, apresenta o documento orientador destas medidas, intitulado “Agenda para a Paz”.

Este documento aponta em primeiro lugar para a entrada definitiva da linguagem dos Estudos para a paz no discurso das Nações Unidas, que veremos mais tarde ser adoptado também por instituições de cariz regional como a União Europeia ou a OCDE e num terceiro momento pelas políticas externas nacionais, nomeadamente nos países

¹⁶ Tradução própria do espanhol.

européus. Neste sentido, podemos ver como a Agenda para a Paz é profundamente influenciada pela matriz de Galtung e Lederach, entre outros autores da especialidade.

Ramsbotham, numa obra obrigatória para quem se debruça sobre o tema que aqui nos prende (Woodhouse; Ramsbotham, 2000: 170-189), evoca um texto de Galtung dos anos sessenta onde o autor norueguês distinguia então três abordagens para a paz – 1) *peacekeeping*, que pressupõe a contenção da violência manifesta do conflito através da intervenção de forças militares; 2) *peacemaking*, orientado para a reconciliação política através da mediação, negociação, arbitragem ou conciliação; e 3) *peacebuilding*, que concerne ao tratamento das causas profundas da violência estrutural, envolvendo medidas de reconstrução social e desenvolvimento.

Esta proposta, que ultrapassa em grande medida as limitadas operações de paz chamadas de primeira geração, é absorvida pela Agenda para a Paz, indicando assim como principais tarefas da Organização no campo da resolução de conflitos¹⁷:

1) A diplomacia preventiva;

Que tem como objectivo prevenir a erupção de disputas, a transformação destas em conflitos armados e limitar a expansão destes quando ocorrerem.

2) O estabelecimento da paz (*peacemaking*);

Que pretende levar as partes em conflito a um acordo de paz, nomeadamente através dos mecanismos definidos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas.

3) A manutenção da paz (*peacekeeping*);

Que corresponde à mobilização de uma força das Nações Unidas no terreno, até então com o consentimento das partes, envolvendo pessoal militar e/ou policial e por vezes civil.

4) A construção ou consolidação da paz pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*).

Que requer a identificação e o apoio das estruturas que poderão fortalecer o processo de paz de forma a evitar o reacender do conflito armado. Ramsbotham ao referir-se a este tipo de mecanismos têm sempre o cuidado de os designar de *post-settlement peacebuilding*, uma vez que o conflito não se extingue de um momento para o outro, o que de facto acontece é que este abandona os instrumentos violentos ao ser trasladado para as instituições políticas.

¹⁷ Agenda para a Paz, capítulo II.

Neste texto onde a ONU se reorganiza em função de um panorama diferente no que respeita à conflitualidade mundial, o Secretário-Geral, ao mesmo tempo que afirma que os Estados continuam a ter um papel preponderante nesta nova fase, admite que *“o tempo da soberania absoluta e exclusiva, no entanto, passou; a sua teoria nunca coincidiu com a realidade.”*

Numa clara mudança de paradigma, as preocupações das Nações Unidas deixam assim de se centrar nos Estados para se focarem nas ameaças à segurança humana, uma vez que estas afectam visivelmente a paz e a segurança mundial. As operações de manutenção da paz apostam numa abordagem bem mais complexa, influenciada pela leitura da paz positiva, que chama a atenção para a necessidade de combater as raízes profundas dos conflitos.

A Agenda para a Paz enquadra formalmente as novas práticas das operações de paz, abrindo portas a uma segunda geração destas missões. Enquanto a primeira geração se preocupava fundamentalmente com a gestão dos conflitos, a segunda procura atender já à resolução dos mesmos, contemplando funções bem mais amplas que a mera contenção da violência através de linhas de cessar-fogo e de contingentes de observadores. A segunda geração – partindo normalmente de um acordo de paz assinado entre as partes – envolve assim tarefas como a monitorização de eleições, a verificação do respeito pelos direitos humanos, o treino policial, a supervisão dos processos de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes), o apoio no repatriamento de refugiados ou a integração de mecanismos de ajuda humanitária.

As operações de manutenção de paz de segunda geração ultrapassarão decisivamente as que as antecederam em número e montante global de financiamento. Ainda que possamos identificar a UNTAG¹⁸, mobilizada em 1978 na Namíbia, como a primeira operação de paz com traços de segunda geração – uma vez que o seu mandato inclui já funções de monitorização de eleições –, não é senão a partir de 1988 que estas começam a generalizar-se. Se entre 1945 e 1987 apenas 13 missões de apoio à paz das Nações Unidas foram mobilizadas, entre 1987 e 2006 este número ascendeu para 47.

Essa fase de transição é marcada também pela entrega, em 1988, às operações de apoio à paz das Nações Unidas do simbólico Prémio Nobel da Paz. Quatro anos depois é criado o Departamento de Manutenção de Paz da ONU, reforçando o pilar institucional de apoio a estas operações.

¹⁸ UNTAG – United Nations Transition Assistance Group.

Alterados os objectivos, é importante perceber que também os princípios que orientavam as operações de paz de primeira geração sofrem algumas modificações. O limite ao uso da força é assim adaptado ao novo contexto da manutenção da paz: se antes os “capacetes azuis” apenas podiam responder em caso de ataque em defesa própria, nas novas operações de paz, estes podem já responder para assegurar os objectivos definidos nos respectivos mandatos, o que significa nomeadamente a defesa de civis e a protecção das acções humanitárias (Rico-Bernabé, 2004: 29).

Neste contexto emergem as chamadas “intervenções humanitárias”, acções militares que, de acordo com o novo discurso dominante que dá primazia aos direitos humanos em detrimento da soberania dos Estados, concretizam as exigências requeridas à comunidade internacional de actuar perante ameaças como as crises humanitárias ou as violações massivas de direitos humanos. Estas intervenções, associadas ao conceito de *peace enforcement* (imposição da paz), legitimam-se num discurso humanitário muito próprio da “nova ordem mundial”, impondo-se como uma forma de “altruísmo agressivo” (Rico-Bernabé, 2004: 247-256).

Sendo que teoricamente encaixaram no novo enquadramento das Nações Unidas do pós-Guerra Fria – uma Organização pronta a responder pela segurança humana de qualquer individuo sempre que o seu Estado nacional não seja capaz de o fazer –, na prática estas intervenções levantaram algumas questões sensíveis que acabaram por ferir a legitimidade da ONU no seu todo.

A primeira dessas questões reporta-se à sua eficácia sendo que várias razões apontam para esta evidência. Por um lado, é preciso sublinhar a falta de uma doutrina sólida que pautasse este tipo de acções e a falta de mandatos e linhas de comando que se requeriam extremamente claros, particularmente por se tratarem de missões multinacionais, multiculturais, até plurilingues. Por outro, a ausência talvez de um compromisso efectivo com a missão que tinham no terreno. A verdade é que os capacetes azuis que actuaram em palcos como a Somália, a Bósnia ou o Ruanda, no início dos anos noventa, não conseguiram conter o massacre de civis, manchando a legitimidade das Nações Unidas.

Mas esta foi ainda mais afectada pela falta de rigor e coerência na escolha dos cenários onde actuar. Se nunca se tocou em questões sensíveis aos cinco Estados com assento permanente no Conselho de Segurança – como seria, por exemplo, o tópico

Tchetchénia – a verdade é que o discurso humanitário acabou por ser utilizado para legitimar interesses económicos e geoestratégicos das grandes potências, minando um já difícil consenso em torno destes mecanismos coercitivos de imposição da paz.

Numa tentativa de esboçar um quadro normativo que resgatasse a legalidade e a legitimidade necessárias a este tipo de intervenções, o Governo canadiano patrocinou a criação de uma Comissão (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) cujo produto final foi um documento que alterava a concepção de “direito de intervir” para a de “responsabilidade de proteger” (Evans, 2006).

O relatório *Responsability to Protect*¹⁹ reclamava como critérios para uma intervenção legítima: 1) a dimensão da crise, que deveria ser de larga escala para justificar uma acção militar; 2) motivos claros e desinteressados assegurados pela obrigatoriedade do carácter multinacional das missões futuras; 3) a falta de alternativas pacíficas de resposta à crise; 4) a proporcionalidade da resposta e 5) um prognóstico positivo das consequências previstas que fizesse adivinhar uma melhoria da situação e não o contrário. Este relatório, aceite unanimemente na Conferência Mundial do 60º aniversário da ONU em Setembro de 2005, propunha-se então colmatar um vazio no que concernia à possibilidade de respostas da comunidade internacional em caso de violação massiva de direitos humanos.

As intervenções humanitárias realizadas até à data, por observação histórica duvidosamente eficazes e inevitavelmente mais polémicas, tratamo-las aqui como uma questão relativamente marginal ao nosso objecto de estudo que passa fundamentalmente por analisar mecanismos não-violentos de resolução de conflitos das Nações Unidas.

Voltando assim à abordagem que nos importa das novas operações de paz, é fundamental perceber que também esta vai evoluindo com as lições aprendidas de uma maior presença no terreno. Em meados dos anos noventa podemos observar como o *peacekeeping* se foi aproximando cada vez mais do conceito de *peacebuilding* e de reconstrução do Estado, em grande medida como resultado do fracasso de algumas missões mobilizadas no início da década. Não foram apenas os casos flagrantes de insucesso supracitados que com evidência travaram o optimismo trazido pelo final da Guerra Fria, mas também a percepção que finalmente invade a Organização de que uma

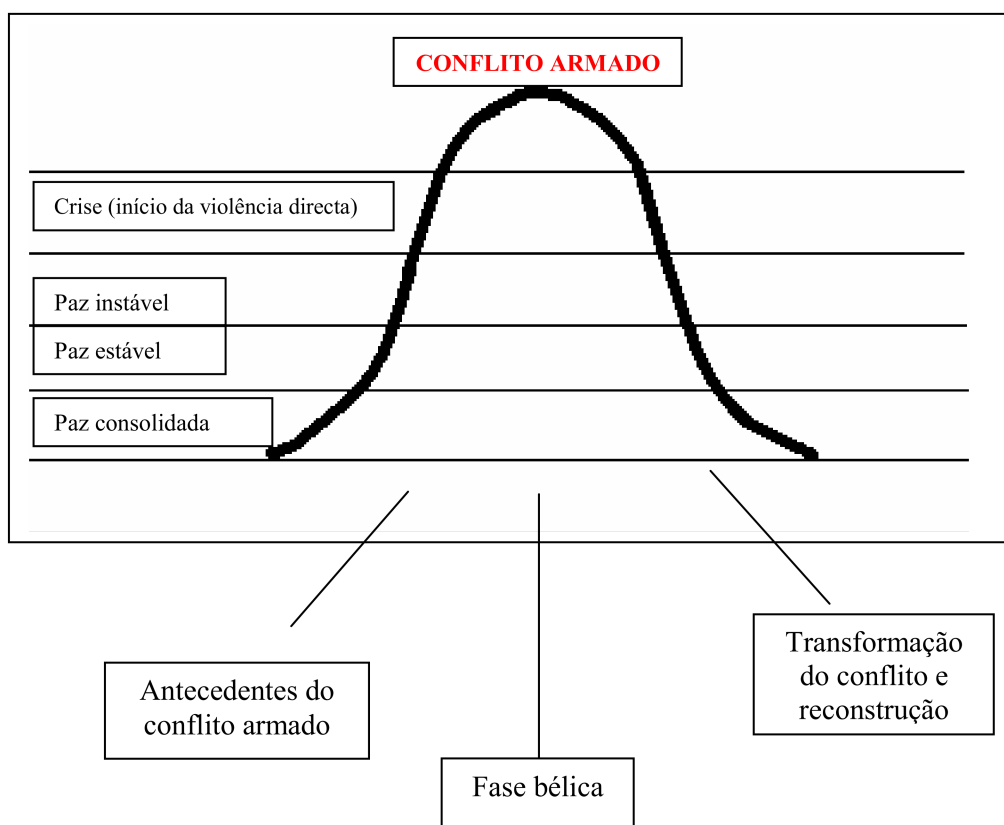
¹⁹ Disponível em <http://www.iciss.ca/report-en.asp>.

boa parte dos conflitos armados acesos nos anos noventa são reincidências ou conflitos antigos que já tinham tentado a via pacífica sem êxito²⁰.

Vamos por isso assistir à inclusão de tarefas cada vez mais complexas no âmbito da manutenção da paz que se associam nomeadamente à cooperação para o desenvolvimento, numa perspectiva cada vez mais ampla de paz. De facto, a ONU vai tentar articular os seus diferentes mecanismos para responder às várias fases da vida de um conflito, desde a prevenção (que tenta evitar o aparecimento ou reaparecimento da etapa violenta) à reconstrução pós-bélica.

Figura nº 1

Ciclo de vida do conflito



Fonte: adaptação de Romeva (2003: 42) e Moita (2003b)

O gráfico que aqui apresentamos tenta esquematizar a linha da vida de um conflito, que se na realidade nunca equivale a uma parábola tão perfeita, permite-nos, no entanto,

²⁰ Exemplos deste fenómeno podem ser o caso de Angola, da República Democrática do Congo, da Somália, do Ruanda ou do Uganda. Qualquer destes países experimentou cessar-fogos inconclusivos (que nalguns casos chegaram a ser verificados pela ONU) tendo posteriormente retornado à violência.

ressaltar a relativa semelhança dos mecanismos a utilizar numa fase pré ou pós-bélica. Se na etapa posterior ao conflito armado obviamente serão necessários instrumentos muito específicos como os programas de desminagem ou de desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) de ex-combatentes, serão também úteis instrumentos equivalentes aos da prevenção de conflitos que tentem evitar o retrocesso ao conflito violento. São estes, por exemplo, os mecanismos que promovam o desenvolvimento económico e social a longo prazo e os processos de democratização e de reconciliação social que tentem encaminhar os conflitos existentes para instituições não violentas.

Este esquema é então assimilado pelas novas operações de paz de carácter verdadeiramente multidimensional (etiquetadas por alguns autores como a terceira geração de operações de paz²¹), que mais do que se limitarem a pôr termo à violência directa, pressupõem então um esforço na tentativa de cessação das violências estrutural e cultural. Ramsbotham distingue assim dois tipos de tarefas a desenvolver pelas missões da ONU: 1) manter a função tradicional de evitar o reaparecimento da violência directa, articulando-a com 2) a “*construção de uma paz auto-sustentável*” (Ramsbotham, op. cit: 172).

A acompanhar a tradicional abordagem militar, as operações de paz multifuncionais vão assim trabalhar sobre quatro outras esferas:

1. Político-constitucional, tratando questões como a promoção de eleições ou o fortalecimento de instituições estatais e civis;
2. Económico-social, que inclui desde a reconstrução de infraestruturas à promoção do desenvolvimento sustentável;
3. Humanitária, gerindo a ajuda humanitária;
4. Psicológico-social, que se preocupa com o processo de reconciliação pós-bélica.

Este formato de actuação, a que Oliver Ramsbotham (2000) chama *standard operating procedure*, foi alvo de uma série de críticas justamente por constituir um modelo padronizado que “*peca por não deixar grande respiração às singularidades*

²¹ Esta terminologia nem sempre é universal na literatura sobre o tema. Existem autores que identificam a terceira geração de operações de paz com as iniciativas de imposição de paz [ver por exemplo: Ruiz-Giménez (2005), Goulding (1993) ou Carvalho (2003)], enquanto outros se referem a operações de *peacekeeping* multifuncionais que envolvem já, por exemplo, projectos de ajuda ao desenvolvimento ou a governação em fases de transição, como o caso de Timor-Leste.

locais nem ao surgimento de soluções alternativas mais consentâneas com as diferentes realidades” (cf. Cravo e Pureza, 2005: 12). De facto, a absorção dos Estudos para a Paz pelas instituições internacionais traduziu-se afinal num modelo de construção da paz demasiado rígido (sem a capacidade de adaptação a cada terreno que seria desejável), assente ainda fundamentalmente numa abordagem estadocêntrica e pouco atento a outras dinâmicas sociais também elas preciosas para um envolvimento transversal a toda a sociedade com a paz.

No caso guatemalteco que aqui nos prende, a intervenção das Nações Unidas foi ainda assim extremamente completa, tratando de actuar em diferentes esferas nas fases do antes, durante e após o fim das hostilidades. Para percebermos que quadro institucional emoldurou a missão na Guatemala, parece-nos, neste ponto, relevante sistematizar os diferentes núcleos do organigrama da ONU que têm responsabilidades na manutenção da paz, na sua perspectiva extensa de paz positiva.

Temos, antes de mais, os dois departamentos que administram as missões de paz, um deles tratando dos aspectos políticos, o DPA – Department of Political Affairs –, que dirige a maior parte das missões políticas e de *peacebuilding*; e o outro que se debruça particularmente sobre as questões de segurança, o DPKO – Department of Peacekeeping Operations –, que administra predominantemente as missões de *peacekeeping*, mas também algumas de *peacebuilding*.

Actualmente o DPA suporta missões presentes no Afeganistão, na República Centro-Africana, na região dos Grandes Lagos, na Guiné-Bissau, no Médio Oriente, na Somália, no Tajiquistão, na África Ocidental, no Iraque e em Timor-Leste, integrando um total de 2349 elementos, maioritariamente civis²².

A relação inverte-se no que respeita às operações dirigidas pelo DPKO. Este departamento – com missões presentes no Médio Oriente, na fronteira entre a Índia e o Paquistão, no Chipre, no Líbano, no Sahara Ocidental, na Geórgia, no Kosovo, na Serra Leoa, na República Democrática do Congo, na Eritreia e na Etiópia, na Libéria, na Costa do Marfim, no Haiti, no Burundi e no Sudão – chefia actualmente mais de 84000

²² Destes 2349, apenas 109 são militares ou polícias, sendo que a parcela civil se divide em 657 elementos de pessoal internacional, 1502 de pessoal local e 81 de voluntários da ONU (Dados de Outubro de 2005). www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp.

elementos, sendo que, entre tropas, observadores militares e polícias contamos quase 70000 indivíduos²³.

Além destes dois departamentos, é fundamental referir o trabalho quotidiano desenvolvido pelas várias agências do sistema da ONU, que se ocupam de campos tão diferentes como a infância (UNICEF), a agricultura (FAO) ou a cultura (UNESCO). Destas várias agências gostaríamos de sublinhar, pela crescente frequência com que o seu esforço é hoje vinculado ao das missões de paz, o ACNUR (o Alto Comissariado para os Refugiados) e o PNUD (Programa das NU para o Desenvolvimento), sendo o primeiro associado à ajuda de emergência e o segundo a um envolvimento a longo prazo com o desenvolvimento económico e social.

Um outro departamento que se associa normalmente ao trabalho do DPA e do DPKO e destes com as várias agências que referimos é o antigo Departamento de Assuntos Humanitários, hoje OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), cuja tarefa de articulação dos diferentes mecanismos é imprescindível na resposta às situações de emergência.

O Secretário-Geral da ONU é uma entidade que tem vindo a ganhar protagonismo nas últimas décadas no campo da manutenção da paz, sobretudo por reservar para si a importante função da mediação de conflitos. É o capítulo XV da Carta de São Francisco que atribui ao Secretário-Geral e aos seus funcionários o requisito essencial para desempenhar ditas funções de bons ofícios e mediação quando no artigo 100 lhes garante imparcialidade ao sublinhar que:

“No cumprimento dos seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer Governo ou de qualquer autoridade estranha à Organização”.

Sem capacidade coactiva própria, estando nesse âmbito dependente da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, o Secretário-Geral goza, no entanto, de alguma autonomia para desencadear iniciativas à margem dos dois grandes centros de decisão. É este carácter imparcial e independente que lhe permite dar uso à legitimidade

²³ Em Outubro de 2005, os dados eram os seguintes: tropas – 61106; observ. militares – 2370; polícia – 6241; civis internacionais – 4545; civis locais – 8326; voluntários – 1821.
www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp.

internacional da ONU, conseguida pela livre associação da grande maioria dos Estados do mundo, para encabeçar processos de mediação de conflitos.

Por ser o órgão administrativo por excelência, o Secretário-Geral é também o que estabelece contactos mais directos com os vários países, uma proximidade que o coloca numa situação privilegiada para o jogo diplomático. É assim, sem dúvida, o órgão mais flexível, com maior capacidade para se relacionar por exemplo com entidades não governamentais com relevo para a resolução de conflitos como são as ONG.

Enrique Sánchez recorda que os seus dois principais poderes, além de conduzir acções de bons ofícios, são: convocar o Conselho de Segurança, podendo assim chamar a atenção para um determinado tema e b) mobilizar operações de paz (Sánchez, 2001: 49). A coincidência entre esta segunda prerrogativa e o envolvimento em processos de negociação levanta por vezes questões de incompatibilidade, quando, por exemplo, o Secretário-Geral ou um funcionário seu tem a cargo a mediação de um conflito que exige também a presença simultânea de uma missão de paz (fenómeno que ocorreu justamente na Guatemala entre 1994 e 1996) que por seu turno avalia o trabalho do mediador. A justaposição de funções pode ferir a isenção do mediador, pondo assim em risco todo o processo.

Saadia Touval (2001), num artigo publicado sobre as causas do insucesso da ONU na mediação de conflitos, defende que a falta de autonomia militar e financeira limita também a flexibilidade do Secretário-Geral na condução destes processos. Em nosso entender, esse pode não ser um factor decisivo, uma vez que o Secretário-Geral tem poder para atrair atenções e apoios de Estados membros que podem contribuir nos aspectos em que o órgão administrativo da ONU tem maior fragilidade. A credibilidade de um mediador vem fundamentalmente da sua legitimidade e da capacidade de buscar sinergias com outras entidades.

Tomemos o caso da Comunidade de Sant'Egídio que nos últimos anos tem desempenhado um papel exemplar na condução de processos de mediação sem que a falta de recursos financeiros e militares próprios tenha impossibilitado o seu trabalho, uma vez que os soube ir buscar a outros parceiros. Essa suposta debilidade pode afinal ser considerada pelos beligerantes como uma mais-valia, já que deixam de olhar para o mediador como uma possível ameaça, fenómeno que ajuda a estabelecer laços de confiança entre ambos.

O que de facto parece obstaculizar o envolvimento do Secretário-Geral na mediação de conflitos, fenómeno para o qual Touval também chama a atenção, é a ingerência

política que continua a sofrer dos outros órgãos da ONU e de Estados-membros influentes, corroendo a sua imparcialidade²⁴. A autora afirma aliás que o Secretário-Geral foi mais bem sucedido em processos de mediação quando interveio em “conflitos órfãos”, sem interesse para as grandes potências, onde pôde usufruir de uma maior liberdade de actuação.

O Secretário-Geral da ONU pode colmatar uma e outra fraqueza com a instituição de um “grupo de países amigos”. Este mecanismo serve para comprometer um grupo de Estados-membros num processo de mediação, tentando evitar o controlo absoluto de uma grande potência e assegurando ao mesmo tempo a capacidade de influência com que estes poderão contribuir (Sánchez, *op. cit.*: 52).

No caso particular da Guatemala, vamos ver como foi importante o papel desempenhado pelos Representantes do Secretário-Geral e do grupo de países amigos no caminho para a paz, aliás como de vários dos outros departamentos e agências acima enunciados.

De uma forma geral, e antes de entrar então na experiência guatemalteca, podemos apontar como maior dificuldade da ONU na sua tarefa de manutenção da paz a efectiva articulação de todos estes mecanismos. Este é um problema de complicada resolução, nomeadamente porque, ainda que partilhem uma mesma meta – a promoção de uma paz sustentável –, nem todos estes instrumentos e instituições privilegiam os mesmos meios.

Um exemplo muito claro deste fenómeno é o do atrito corrente entre os mecanismos de gestão de conflitos – como pode ser um Representante do Secretário-Geral a desempenhar o papel de mediador, para quem a prioridade é encontrar um consenso entre os beligerantes – e os de defesa dos direitos humanos – para quem é fundamental, para garantir um posterior processo de reconciliação, trazer à justiça criminosos de guerra, mesmo podendo pôr em causa a motivação na mesa de negociações.

Outro exemplo prende-se com a convocação de eleições, que se para alguns departamentos da ONU é um processo fundamental, até para garantir o sucesso do seu trabalho e portanto recursos para o manter activo, a verdade é que, por vezes, acentua tensões quando não se realizam no momento adequado.

²⁴ A relevância da imparcialidade do mediador não é linear, como veremos mais adiante. Pode acontecer que o favorecimento ou maior proximidade com uma das partes possa ser útil em determinada etapa do processo. No entanto, é necessário que no início haja uma percepção de neutralidade do mediador por parte dos beligerantes para entabular laços de confiança entre este e as partes.

Cravo e Pureza (2005: 15) salientam aliás dois vícios perversos que podem ser originados pela aplicação do acima referido *standard operating procedure*, que mais adiante devemos considerar ao avaliar o que aconteceu na Guatemala: 1) a substituição da violência militar por uma violência social crescente, traduzida nomeadamente num aumento significativo da criminalidade; 2) uma reconfiguração dos laços entre forças políticas e também entre estas e a população que afinal não é mais do que uma reprodução das relações existentes antes e durante a guerra.

Importa dizer aqui que no seio das Nações Unidas o debate continua aberto. Exemplo desse facto foi o relatório pedido a um grupo de peritos no ano 2000, que ficou conhecido como o Relatório Brahimi²⁵, e que no limiar do novo milénio sistematizou críticas e desafios ao papel da ONU na construção da paz. Este relatório recomendou designadamente a necessidade de estratégias mais coerentes, assentes numa doutrina mais sólida e mandatos mais realistas adequados às especificidades de cada terreno, assim como de uma maior coordenação entre actores envolvidos em processo de construção de paz, nomeadamente no quadro da ONU.

Estas críticas foram reafirmadas com outro acontecimento de singular importância, este todavia mais recente: a criação de uma Comissão para a Construção da Paz (*Peacebuilding Commission*). Esta foi criada pela Resolução da Assembleia Geral A/RES/60/180, de 30 de Dezembro de 2005, numa tentativa de dar resposta à preocupação sublinhada pelo Secretário-Geral num relatório prévio²⁶ de uma significativa percentagem dos conflitos armados actuais terem irrompido após etapas de negociações de acordos de paz. A efemeridade desses processos obrigou novamente a repensar a estratégia e os mecanismos de construção de paz da ONU, pelo que esta tentou com a Comissão cumprir três objectivos:

1. Facilitar, através da criação de um fórum, o diálogo e a coordenação entre os diversos actores com papéis destacados na gestão de conflitos;
2. Providenciar apoio financeiro e político à construção da paz em países a considerar;
3. Criar um grupo de peritos que possa aconselhar sobre estratégias de construção da paz, gerais ou relativas a cada país, a outras entidades do

²⁵ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.

²⁶ *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, de 21 de Março de 2005. Disponível em <http://www.un.org/largerfreedom/>.

sistema das Nações Unidas, a organismos regionais ou a Estados interessados.

Este tipo de iniciativas dentro do próprio quadro da ONU, altamente recomendáveis, demonstra que não só o debate teórico sobre estas temáticas está por concluir, como cada vez mais se aproxima de perspectivas de paz amplas, preocupadas em minorar os erros de experiências anteriores.

Neste capítulo preocupámo-nos em desenhar a trama que nos servirá de arquitectura teórica neste estudo. Tentámos, em primeiro lugar, apresentar o conceito primário que nos guiará ao longo do percurso – o de paz positiva – para, num segundo momento, o tentarmos identificar no discurso das Nações Unidas do pós-Guerra Fria, de forma a sustentar a nossa hipótese inicial. Apresentado o ponto de partida mergulhemos agora no nosso estudo de caso, para vermos se esta tem ou não verificação prática: se a ONU sofreu uma profunda alteração no seu discurso – coincidindo temporal e conceptualmente com o quadro internacional muito particular que foi o final do confronto ideológico bipolar, nessa transição dos anos oitenta para os noventa – que a aproximou do conceito de paz positiva de Johan Galtung, condicionando manifestamente a sua actuação no campo da resolução de conflitos violentos. Vejamos então se na Guatemala esta hipótese foi feita realidade.

2. Uma primeira abordagem do conflito guatemalteco

2.1. A importância de conhecer as causas

Uma das premissas assumidas consensualmente no âmbito da Investigação para a Paz é a que atribui relevância essencial ao estudo das raízes do conflito como ponto de partida para a sua transformação e resolução pacífica. Vimos isso quando nos debruçámos sobre a perspectiva de Johan Galtung que vai buscar a linguagem das ciências médicas para adaptar o quadro de diagnóstico/prognóstico/terapia à Investigação para a Paz, lembrando a importância de estudar os antecedentes para identificar sintomas, seja para prevenir conflitos, seja para os resolver.

É com este propósito que nos atrevemos, neste capítulo, a tratar os principais contornos do conflito armado que durante mais de três décadas marcou de forma definitiva o quotidiano da Guatemala e o perfil político, económico e social do país centro-americano.

Até onde devemos recuar para entender como se foram cimentando as desigualdades e as exclusões que pautaram a história da Guatemala e que ainda hoje, em tempo de paz, constituem o principal factor de instabilidade? As raízes da estrutura social discriminatória, injusta e racista que conduziram ao conflito armado entre o Exército e as várias forças guerrilheiras que foram emergindo ao longo da segunda metade do século XX, podemos encontrá-las, em última instância, na herança deixada pela colonização espanhola.

Não é desprezível para a análise que nos prende o facto da Guatemala se inserir numa região antes dominada por indígenas maias, colonizada por Espanha a partir do século XVI. As estruturas sociais herdadas da época colonial garantiram a uma minoria descendente dos colonizadores espanhóis – chamados “ladinos” – a primazia na esfera política, económica e cultural criando uma fractura decisiva que se manteve e mantém, relegando a maioria indígena para uma marginalidade insanável. Destas raízes longínquas nasce a história de um conflito que vitimou 200 mil pessoas, protegido pelo silêncio característico do que se torna vida corrente. Sigamos a história do país para perceber que condições específicas permitiram que se tentasse romper com uma arquitectura social desigual e racista que tinha assumido já contornos de normalidade.

2.1.1. A Revolução de 1944

Esta reflexão leva-nos necessariamente até aos anos quarenta do século XX, quando um movimento popular conduziu uma Revolução de carácter democrático e nacionalista que rompeu com uma história de poder autoritário na Guatemala nascida do regime pós-colonial. O protagonismo foi assumido pelos movimentos operário e estudantil que contestaram nas ruas a incapacidade do Governo de Jorge Ubico – no poder desde 1931 – para fazer face à crise económica instalada.

Em 1944, perante um momento de tensão social extremo, Ubico respondeu como melhor estava preparado: fugindo do quadro da legalidade, o Governo instaurou o estado de excepção e suspendeu a Constituição. Esta resposta permitiu, afinal, proporcionar à oposição o consenso que faltava, acabando por provocar a queda de Jorge Ubico e o início de um novo ciclo político na Guatemala. Os pilares que sustentavam o anterior regime – como o trabalho forçado dos indígenas, base fundamental da economia do país até então – foram imediatamente derrubados e as liberdades fundamentais repostas.

Nas primeiras eleições livres desta nova era foi eleito um dos ideólogos da Revolução que se apresentava como o candidato por um “socialismo espiritual”. Juan José Arévalo, apoiado por mais de 80 % dos votos, apostava num novo protagonismo do Estado, centrado em dois vectores essenciais e complementares: 1) assumindo o papel de impulsionador da modernização agrícola e industrial, e 2) encabeçando uma série de reformas inovadoras com vista à instauração de um Estado de bem-estar capaz de assegurar os serviços básicos, como a saúde ou a educação.

As políticas avançadas pelo Governo de Arévalo afectaram directamente os interesses da oposição conservadora habituada a usufruir do aparelho de Estado em benefício próprio. O descontentamento da elite económica acentuou-se quando entrou em vigor a Lei de Arrendamento Obrigatório, que exigia aos grandes terratenentes a cedência das terras não cultivadas. É, no entanto, durante o segundo Governo da Revolução, que chega ao poder em 1951 – chefiado por Jacobo Arbenz, eleito através de escrutínio livre e justo –, que a resposta a um endurecimento da política governamental no que respeita à reforma agrária se fez sentir, com a entrada em cena do Governo norte-americano.

O envolvimento dos EUA prendeu-se com o facto do maior proprietário de terras na Guatemala nos anos cinquenta ser a United Fruit Company (UFCO), uma multinacional

norte-americana que contava na sua lista de sócios com elementos dos altos quadros da CIA e da administração dos EUA. A UFCO seria, assim, um dos maiores prejudicados se a reforma agrária proposta por Arbenz seguisse adiante. Tal não aconteceu, já que em 1954, o Coronel Carlos Castillo Armas conduziu um golpe de Estado apoiado pela administração norte-americana, que saiu das Honduras e terminou com o projecto modernizador e democrático na Guatemala. Se a justificação da administração Eisenhower passou pela inscrição do golpe na Guatemala na estratégia anticomunista dos EUA no seu “pátio traseiro”, a verdade é que se tratou também da defesa de interesses privados norte-americanos na América Central.

Fechado o ciclo de uma década revolucionária na Guatemala, Castillo Armas assumiu o poder apagando da história as grandes reformas sociais que os Governos de Arévalo e Arbenz tinham conduzido. O processo de reforma agrária em curso foi desmantelado e a oposição perseguida, obrigada a procurar a via clandestina ou o exílio. Estavam assim desenhados os traços gerais de um conflito social que nos anos sessenta assumiria contornos de uma confrontação armada que se prolongaria durante mais três décadas.

A cúpula militar assumia então o controlo absoluto do país, estabelecendo uma rede de lealdade com outros centros de poder de cariz conservador – nomeadamente a elite empresarial e a Igreja católica, que aceitaram o Governo militar para evitar uma possível entrada do comunismo na Guatemala – que permitiu à hierarquia militar uma tal acumulação de poder que rapidamente absorveu também alguns lugares de topo da elite económica.

Este Governo, assente num regime de privilégios, optou por um modelo económico baseado na exportação de bens primários como o café e a banana, produzidos em larga escala, num formato que veio acentuar as desigualdades económicas de que o país já padecia. Este modelo permitiu que a acumulação de capitais se concentrasse nas mãos da elite económica e militar, à custa da degradação das condições de vida dos pequenos camponeses, sujeitos a salários miseráveis e à necessidade de abdicar da produção de alimentos básicos em nome das grandes culturas agro-exportadoras²⁷.

O panorama que nestes anos se foi desenhando evidenciou as raízes de um conflito social que vinha amadurecendo na Guatemala. A contrastar com o crescente poder e

²⁷ Sobre o crescimento económico nos anos cinquenta e sessenta do século XX, na América Central, ver, por exemplo Martí i Puig (2004: 86-98).

prosperidade da elite militar, acentuava-se a pobreza e a marginalização política de uma ampla maioria da população guatemalteca, ambos fenómenos especialmente críticos no sector indígena, que representava, como hoje ainda, mais de metade da população do país.

A contestação popular fez-se sentir, atacando o Governo pela sua convivência com a institucionalização da corrupção e pela sua inoperância e responsabilidade na profunda crise económica a que o país assistia. Quando a tensão social começa a ameaçar a estabilidade, a oligarquia no poder, sem ter um projecto para dar resposta às demandas dos seus cidadãos, encontrou no uso indiscriminado da violência contra toda e qualquer oposição a única solução para esconder as suas imensas debilidades.

2.1.2. A instauração do Estado contra-insurgente e o aparecimento das guerrilhas

Coincidimos com Edilberto Torres-Rivas quando o autor propõe o ano de 1963 como um novo momento crucial na construção de um quadro explicativo da origem do conflito armado guatemalteco. Segundo o autor, depois do golpe de Castillo Armas em 1954, a Guatemala entrou, como vimos, num período de crise política assente numa indefinição governativa que apenas promovia a instabilidade. De alguma forma, os tumultos abrandaram quando o General Ydígoras Fuentes conduziu um novo golpe de Estado, estabilizando a situação política do país pela força das armas e chamando o poder definitivamente para as mãos do Exército.

Sem um projecto político sólido e sem imaginação para enquadrar a oposição democrática, o Estado instituído com o novo golpe de 1963 não fez mais que desencadear um ciclo vicioso de repressão – insurgência – repressão que levou trinta e três anos a sarar.

“A partir de esse momento, o Estado é «ocupado» pelo exército, não apenas no controlo do poder Executivo, mas também no desenho operativo do espaço público, que vai cobrindo toda a vida política da nação.” (cf. Aguilera; Torres-Rivas 1998:17)

Torres-Rivas explica como a debilidade estatal se traduziu então no uso da violência como instrumento único para a manutenção da ordem social, compensando o Estado com a coacção o que lhe faltava em consentimento. O autor admite que terá sido o

Governo guatemalteco a dar início ao ciclo de violência ao activar medidas de contra-insurgência de forma preventiva – nomeadamente como reacção ao que estava já a acontecer nos países vizinhos e com o apoio da superpotência norte-americana no quadro da luta anticomunista –, feito que alimentou o descontentamento social e promoveu o caldo de cultivo ideal para a emergência de uma oposição armada. De facto, na Guatemala os mecanismos contra-insurgentes e os movimentos armados de oposição ao regime são quase simultâneos, sendo que os primeiros servem a instauração de um Estado de terror altamente eficaz, desde o início profundamente desproporcional face às ameaças que se lhe apresentavam.

É justamente no ano de 1963 que os EUA ajudaram a elaborar um Plano de Defesa Interno para a Guatemala e concretizaram um programa de apoio ao Governo militar – o “*Military Assistance Program*” – que passava fundamentalmente pelo fornecimento de armamento e pelo treino militar das novas forças armadas e de segurança guatemaltecas. Com base neste apoio, cresceu um Estado contra-insurgente assente, por um lado, num imenso aparelho de vigilância e, por outro, na preparação das forças armadas e de segurança para a guerra de guerrilha. Para o pilar fundamental da vigilância contribuíram designadamente um significativo investimento na rede de comunicações nacionais e a colaboração forçada de civis, institucionalizada nas que se chamariam mais tarde as Patrulhas de Auto-defesa Cívicas (PAC), responsáveis não apenas pela morte de milhares de guatemaltecos²⁸, como também pela corrosão dos vínculos de solidariedade e confiança entre a população.

Neste quadro brutal de repressão, e sem encontrar um espaço legítimo na arena política, a esquerda guatemalteca, inspirada num novo quadro regional marcado pela vitória da revolução cubana em 1959, optou pela luta armada para contestar o regime. O panorama político era, nalguns aspectos, relativamente similar um pouco por todo o Continente e a alternativa proposta por Fidel Castro e Che Guevara, ao ser bem sucedida em Cuba, tinha aberto uma brecha na impotência da esquerda latino-americana em derrubar o *status quo*. O impacto da vitória em Cuba fez-se então sentir um pouco por toda a América Latina, traduzindo-se na multiplicação de movimentos insurgentes, como aconteceu também na Guatemala.

²⁸ Dados do Relatório da Comissão de Esclarecimento Histórico.

Em Novembro de 1960, o Governo guatemalteco sofreu uma tentativa de golpe de Estado conduzido por um grupo de oficiais do Exército. Ainda que a empresa dos revoltosos se tenha saldado num fracasso, a verdade é que o golpe fomentou a articulação que faltava entre os movimentos de esquerda clandestinos e a acção guerrilheira.

Esta articulação foi aliás uma das singularidades da luta armada guatemalteca: enquanto em outros países os movimentos de insurgência se afastaram dos partidos políticos de esquerda por divergências nos métodos de oposição, na Guatemala, o partido comunista – PGT, *Partido Guatemalteco del Trabajo* – optou por integrar a luta armada. Foi do diálogo entre a oposição exilada – os dirigentes do PGT e os ex-militares fugidos depois do golpe de 1960 – que se criaram as bases para a criação de um movimento insurgente.

Uma das principais frentes de oposição ao regime era protagonizada pelo movimento estudantil, que sofreu no dia 12 de Abril de 1962 uma investida do Exército que acabou com a vida de vários estudantes. A desproporcionalidade da violência exercida pelas forças governamentais neste caso particular de confronto com jovens estudantes ficou guardada simbolicamente como o ponto alto da exaustão da imagem negra do regime, neste início dos anos sessenta. Um dos movimentos insurgentes que emergiu neste contexto vai homenagear com o seu nome os estudantes vitimados neste ataque. No ano de 1963, este *Movimiento 12 de Abril* unificou-se com outros dois grupos armados (o *Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre* – MR13, liderado pelos ex-oficiais do golpe de 1960, e o *Movimiento 20 de Octubre*) naquele que seria um dos grandes actores do processo de paz, anos mais tarde, as FAR – *Fuerzas Armadas Rebeldes*.

Mais tarde, por discrepâncias ideológicas, um pequeno grupo, coincidente em grande medida com o antigo MR13 e liderado por Yon Soza, rompeu com a liderança das FAR (assegurada nesta altura por Turcios Lima) e abandonou o departamento de Zacapa onde estas estavam concentradas para se dirigirem para a zona de Itzabal²⁹. Será então nestes dois territórios que se centrará a insurgência na sua primeira fase, sendo ambas as regiões de predomínio ladino. Só mais tarde as guerrilhas iriam associar as suas demandas à causa indígena desviando então a sua área de actuação para as zonas de influência maia.

²⁹ Como se pode ver no mapa da página 139 em anexo estes dois departamentos encontram-se na zona ocidental da Guatemala, junto à fronteira com as Honduras.

A primeira fase da insurgência não foi, evidentemente, a mais bem sucedida, tendo os diferentes movimentos uma dificuldade enorme em fazer frente ao poderio do Exército governamental, profissional e com uma doutrina cada vez mais coerente. Sem um comando centralizado e desfrutando de uma base social e territorial de apoio muito limitada, incapaz de lhes assegurar um mínimo de proteção, os vários grupos guerrilheiros pecaram pela incapacidade de se organizarem e pela falta de experiência de combate. Tentaram compensar a falta de uma estratégia militar com uma dose imensa de voluntarismo e idealismo que, se mantinha a motivação dos combatentes, não chegava para contrariar a fortíssima resposta estatal.

Entre 1966 e 1968, o Exército governamental levantou a primeira grande campanha contra-insurgente, contando com o fornecimento e a formação dos Estados Unidos, pondo termo nesse biênio aos primeiros intentos empenhados, mas ainda muito débeis, de mobilização das guerrilhas. Já então a estratégia do Exército passou pela criação de grupos forçados de vigilância civil que denunciavam a rede de solidariedade que se estabelecia em torno das guerrilhas. Em 1969, estas declararam-se oficialmente extintas e até 1973 “*a actividade guerrilheira praticamente desapareceu do ambiente político do país*” (cf. Balconi, 2004: 71).

Aprendendo com alguns erros do passado, os movimentos guerrilheiros da segunda etapa de insurgência optaram por uma estratégia e base territorial distintas que lhes permitiram uma integração social mais profunda. Concentrando-se nas zonas política e economicamente mais excluídas, de claro predomínio indígena, onde o Estado só estava presente na forma de pequenos e dispersos contingentes militares, as guerrilhas desenvolveram laços de entreajuda com as populações locais, fortalecendo assim vínculos de fidelidade com os seus ideais políticos. Aproximaram-se das populações maias ajudando-as “*em tarefas agrícolas, com técnicas diferentes, para melhorar os cultivos; formando-as em questões básicas de saúde, de educação, etc.*” (cf. Ibid.: 71), substituindo-se mesmo ao Estado no provimento de serviços mínimos.

A nova estratégia das guerrilhas passava, assim, por, num primeiro momento criar um corpo de militantes e simpatizantes que as protegesse nesta etapa de implantação, claramente focalizada em territórios afastados da atenção do Exército, para facilitar uma segunda etapa que veria o ataque pontual às forças armadas estatais. As principais guerrilhas desta segunda fase de insurgência eram então três, sendo que a primeira e a última abaixo enunciadas se aproximavam com maior evidência desta nova linha orientadora:

1. A *Organización del Pueblo en Armas* (ORPA) – liderada por Rodrigo Asturias (de pseudónimo Gaspar Ilom) e cujas zonas de influência se centravam nos departamentos de Quetzaltenango e San Marcos, no sudeste guatemalteco;
2. O *Ejército Guerrillero del Pueblo* (EGP) – chefiado por Ricardo Ramírez de León (um ex-FAR que usaria o pseudónimo de Rolando Mórán e seria, como Ilom, um dos protagonistas do processo de paz dos anos noventa), territorialmente sediado no Altiplano³⁰, na costa pacífica e na zona da capital;
3. As ressuscitadas FAR, inspiradas, nesta fase, na guerra popular revolucionária do General vietnamita Nguyen Vo Giap, que reemergiram no panorama da luta armada um pouco mais tarde que estas duas outras guerrilhas, já em finais dos anos setenta, concentrando-se na zona norte de Petén.

A transição para a década de oitenta consagrou-se num impulso forte ao desenvolvimento dos movimentos guerrilheiros, nomeadamente pela influência que exerceram determinados fenómenos regionais. De facto, a história da Guatemala é indissociável dos seus vizinhos centro-americanos e para toda a região o final dos anos setenta e o início dos oitenta foi uma época particularmente acesa no plano político.

Em 1979, na Nicarágua, a *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) derrubava o regime autocrático dinástico da família Somoza que tinha chegado ao poder em 1936, com apoio do Governo norte-americano, e governado durante três gerações. Vinte anos depois da vitória triunfante de Fidel Castro em Cuba, a história repetia-se com a chegada ao poder pela força das armas de um movimento guerrilheiro de esquerda, desta vez criando uma onda de entusiasmo em toda a região da América Central.

Este entusiasmo veio a reflectir-se em El Salvador – onde a *Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional* (FMLN) conduziu, em 1981, uma “Ofensiva Final” contra o exército governamental, culminando meia década de tensões sociais aguerridas

³⁰ O Altiplano é a região que se encontra entre a *Sierra Madre* e a *Sierra de los Cuchumatanes*, na metade Sul do país, ocupando cerca de ¼ da Guatemala e onde se concentra mais de metade da população (Guia do Mundo, 1997), facto que torna visível o relativo distanciamento do EGP face à estratégia de implantação antes referida.

– e também na Guatemala, sendo que os primeiros anos da década de oitenta ficaram marcados pelo momento de maior intensidade guerrilheira no país.

Nesses anos, a luta armada afectava cerca de 80% do território nacional. O método preferencial das guerrilhas passava pelo ataque permanente a símbolos e infra-estruturas estatais, pela exigência de um imposto de guerra normalmente dirigida aos grandes terratenentes a troco de imunidade e pelo sequestro selectivo, sendo estes dois últimos mecanismos as maiores fontes de receitas que sustentavam os movimentos armados.

Num momento de particular debilidade do regime e simultânea expansão da actividade guerrilheira, os três movimentos identificaram como principal obstáculo à sua meta final – a toma de poder pelas armas – a falta de cooperação entre eles, que se concretizava numa evidente acumulação de esforços contraproducente. Neste sentido, e para responder a um Estado crescentemente repressivo cujas instituições serviam apenas para fazer perpetuar um regime injusto de privilégios, as três guerrilhas acima referidas – ORPA, EGP e FAR – decidiram associar-se, em articulação com o PGT, numa entidade coordenadora, a *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG). Estas quatro organizações, cada uma delas com os seus respectivos líderes, simpatizantes, objectivos e zonas de influência, reuniram-se, em Fevereiro de 1982, numa cúpula que podia orientá-las em função da meta comum de derrubar o poder³¹.

O contexto nacional iria mudar significativamente no mês seguinte, quando, nesse Março de 1982, o Governo do General Romeo Lucas Garcia é efectivamente derrubado, por força, contudo, da mobilização de facções internas ao regime, descontentes com a instabilidade que se vivia. O poder foi assumido por um triunvirato, encabeçado pelo General Efraín Ríos Montt, quem chefiaria a mais violenta e eficaz campanha de contra-insurgência. A ofensiva sem precedentes lançada pelo Governo no biénio de 1981-1983 permitiu retirar às guerrilhas, agora associadas na URNG, a quase totalidade da sua capacidade de ataque.

Numa fase em que a URNG gozava de um apoio significativo das populações como nunca antes tinha acontecido – visível não apenas pela militância nas organizações por ela promovidas como os movimentos sindicais ou os movimentos estudantis, mas

³¹ Ao longo do texto, referir-nos-emos à URNG frequentemente como a “guerrilha” para evitar repetições, e porque, efectivamente, a coordenadora guerrilheira tentou funcionar como uma entidade una. É importante salientar, no entanto, que a URNG representa não uma mas várias entidades guerrilheiras que se uniram em 1982, facto que será muito significativo para entender o correr do processo de negociações, como veremos mais tarde.

também no apoio concedido pelos sectores mais progressistas da Igreja católica –, a campanha contra-insurgente fez com que deixasse de constituir uma real ameaça militar. Com efeito, a partir de esse momento, a coordenadora guerrilheira perderia o destaque de que tinha desfrutado tempos antes, passando a realizar acções de carácter meramente propagandístico que afinal lhe garantiam maior visibilidade no exterior do que em território guatemalteco.

A violência da ofensiva estatal repercutiu-se com maior impacto nas zonas maia, fazendo conciliar a vontade do Governo de acabar com a guerra de guerrilhas com um propósito adicional das elites ladinas de arrasar com a cultura indígena considerada inferior e prejudicial ao seu propósito de modernização para a Guatemala. Uma das políticas adoptadas foi a da “terra queimada” que destruiu o meio de sobrevivência de milhares de famílias camponesas e forçou muitas delas ao deslocamento interno³².

Autores como Edilberto Torres-Rivas defendem que o Estado contra-insurgente – caracterizado pela “*ausência de controles externos, mais a excessiva concentração de recursos de força, num clima de impunidade total*” (cf. Torres-Rivas, 1998: 72) –, transformou a legitimidade do poder em criminalidade comum, fenómeno que num contexto regional e internacional como o dos anos oitenta acabou por minar decisivamente o Estado. De facto, desde o incêndio da embaixada espanhola em 1980³³, a comunidade internacional estava muito mais atenta às fricções políticas na Guatemala, pelo que a multiplicação de actos de violência gratuita estatal se tornou num factor de descrédito para o Governo.

Outro factor determinante para a debilitação do Governo militar foi a crise económica que se instalou um pouco por toda a América Latina e que atacou a relação privilegiada do Estado com a elite empresarial, acentuando o isolamento do regime autoritário.

³² Ao longo de várias décadas de conflito o número de deslocados ascenderia ao meio milhão de pessoas, segundo dados da Comissão de Esclarecimento Histórico.

³³ Em Janeiro de 1980, um grupo de camponeses tomou a Embaixada espanhola na Guatemala em protesto contra a repressão exercida pelo Exército sobre a população indígena. Segundo testemunhos, o protesto assumia contornos pacíficos, sendo que os camponeses queriam fazer uma marcha até à Universidad de San Carlos, protegidos pelo Embaixador, por membros da Cruz Vermelha e por alguns jornalistas. Esquecendo que se tratava de território espanhol, as autoridades guatemaltecas assaltaram de surpresa a Embaixada, despoletando um incêndio no qual morreram 36 pessoas, entre as quais dois indígenas particularmente simbólicos: Vicente Menchú e seu filho, respectivamente pai e irmão de Rigoberta Menchú, activista pelos direitos humanos que doze anos depois receberia o Prémio Nobel da Paz. O último dos camponeses sobreviventes foi sequestrado do hospital onde recuperava pelas autoridades guatemaltecas, torturado e executado, sendo o seu corpo deixado junto da Universidade referida, a mais contestatária naqueles anos.

A era Ríos Montt marcou tragicamente o ponto mais duro do conflito armado entre as guerrilhas e o Estado contra-insurgente, elevando o número de vítimas mortais ou “desaparecidos” às 200.000 pessoas. Mas o mundo estava também ele diferente e a história de violência extrema que distinguiu os anos oitenta na Guatemala não iria passar despercebida, contribuindo também ela para a abertura de um novo ciclo político.

2.2. A transição para a democracia e as primeiras iniciativas regionais para a paz

Recuperemos aqui a reflexão elaborada anteriormente sobre as dinâmicas sociais dos anos oitenta que permitiram uma aproximação entre os valores da paz e dos direitos humanos (ver capítulo 1). Como tentámos descrever, a década de oitenta viu emergir uma nova preocupação com os direitos humanos, fenómeno que impregnou nomeadamente o discurso da administração de James Carter (Presidente norte-americano entre 1977 e 1981), ainda que com contradições imensas com a prática instituída.

O que importa aqui reter é que o discurso dominante dos EUA, que tem como uma das bandeiras a defesa dos direitos humanos e que se consagrará no pós-Guerra Fria, terá ecos importantes já nos anos oitenta, permitindo de forma muito clara algumas mudanças cruciais na região centro-americana. Com efeito, todo o Sul do continente vai passar a gozar de um mínimo de autonomia que, mesmo com fortes limitações, vai permitir a emergência de uma série de iniciativas decisivas para a paz na região.

Debrucemo-nos então sobre o panorama regional, assumindo que uma tentativa de dissociar a história guatemalteca da dos seus vizinhos centro-americanos resultaria necessariamente num exercício artificial.

A tensão vivida nos anos oitenta não foi exclusiva à Guatemala, coincidindo com os momentos mais tensos da guerra civil salvadorenha e com as mais sérias dificuldades que a Frente Sandinista (FSLN), no poder desde 1979, teve para fazer frente ao movimento contra-revolucionário instigado pelos Estados Unidos. O regime de alianças que se estabeleceu entre as guerrilhas de esquerda (FMLN e URNG) e o Governo nicaraguense, em oposição aos laços criados entre os governos salvadorenho e guatemalteco com os Contra, desenhou uma trama que confundia os países vizinhos numa história comum.

Não é, portanto, de estranhar que a primeira iniciativa para a paz tenha pretendido dar resposta aos três vértices do problema do istmo como um todo. Em Janeiro de 1983, nasceu assim a iniciativa do Grupo Contadora – que reunia o Panamá, o México, a Venezuela e a Colômbia – numa tentativa de encaminhar os conflitos armados que afectavam a região centro-americana para o plano diplomático e político. A iniciativa foi reforçada pela presença do Grupo da América Central – onde tinham assento os Presidentes da Guatemala, da Nicarágua, de El Salvador, da Costa Rica e das Honduras – e pelo Grupo de Apoio a Contadora (com a comparência do Peru, Brasil, Argentina e Uruguai) que asseguraram a anuência institucional que a ocasião pedia. Deste encontro, saiu um documento de compromisso com a busca de uma solução negociada para a América Central, de seu nome “*Acta para la Cooperación y la Paz en Centroamerica*”.

Ainda que a iniciativa não tenha sido bem sucedida – uma vez que o seu objectivo primeiro era a assinatura da Acta pelos vários países do istmo, coisa que não aconteceu pela recusa das Honduras (por clara ingerência norte-americana no processo) – a verdade é que o projecto serviu para demarcar uma vontade de autonomia frente aos EUA e para abrir o diálogo entre as partes sem o qual teria sido impensável o crucial encontro de Esquipulas alguns anos mais tarde.

No contexto nacional, a iniciativa de Contadora funcionou como mais um factor impulsionador da mudança. Nos anos que imediatamente se seguiram a este encontro, a cúpula militar guatemalteca entendeu a urgência de uma transformação profunda dentro do regime que pudesse retroceder a dinâmica de quebra de legitimidade não só interna, mas também, cada vez mais, internacional, que este sofria.

Assim, o biénio 1984/1985 ficou marcado por um processo de transição do poder dos militares para uma elite civil, conduzido pela própria hierarquia militar, permitindo maquilhar o regime com os ideais democrático-liberais exigidos pela comunidade internacional – nomeadamente pelas instituições financeiras internacionais que tinham capacidade para minimizar os efeitos da crise económica –, sem que os militares perdessem de facto o controlo do regime. De este modo, a elite militar não perdeu em absoluto os seus privilégios, mas cedeu a um poder civil as difíceis responsabilidades de administração de um Estado em crise.

A democracia que nasceu desta manobra política, num contexto em que a oposição democrática era ainda extremamente débil, serviu antes de mais para mostrar ao mundo os sinais de abertura política que este pedia, para que na prática as relações de poder se

mantivessem em muito semelhantes à do regime militar autoritário (Jonas, 2000). Exemplo claro desta situação foi a Constituição apresentada pela Assembleia Constituinte em 1985 que legalizou as instituições contra-insurgentes anteriormente usadas, numa declaração inequívoca de que a estrutura militar não perdia o seu carácter sagrado.

Apesar das circunstâncias, um débil processo de democratização começava, postulando-se como pilar essencial do processo de pacificação que a ele se seguiria. Ao ceder o poder aos civis, a hierarquia militar dava início a uma estratégia (que mais tarde assumiria a fisionomia de um processo de negociações com a guerrilha), cujo objectivo se prendia afinal com a vitória do conflito armado e que, pelo menos na sua fase inicial, estava longe de coincidir com outra paz que não a sua: o simples derrube da guerrilha, tal como seria evidente na primeira etapa da pacificação.

Neste quadro, em 1986, as primeiras eleições presidenciais não fraudulentas desde a “*primavera democrática*” dos anos 40/50 foram realizadas na Guatemala, conduzindo ao poder o candidato democrata-cristão Vinicio Cerezo. Este optou por uma política externa a que deu o nome de “neutralidade activa”, que consistia fundamentalmente em dois vectores: 1) no afastamento das posições da administração Reagan e, em consequência, 2) numa aproximação à Comunidade Económica Europeia (CEE), onde tinha acabado de entrar, com Portugal, a Espanha (Padilla, 1995).

Nesta tentativa de mudar a imagem da Guatemala perante a comunidade internacional, Cerezo acolheu em Esquipulas uma série de encontros, promovidos pelo recentemente eleito Presidente da Costa Rica, Oscar Arias Sanchez³⁴, numa nova iniciativa de promover a paz na região. De uma segunda ronda de encontros em Esquipulas nasceu aquela que seria a plataforma mais importante das negociações que poriam fim aos conflitos na América Central nos anos seguintes. O Acordo de Esquipulas II – Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central – declarava a vontade das partes em procurar soluções pacíficas para os conflitos da região. Nesse sentido, o acordo propunha medidas concretas concernindo não apenas à urgente transposição do conflito armado para instâncias políticas (e portanto ao final das hostilidades), exigindo nomeadamente o compromisso de cessar apoios externos a movimentos de insurgência, mas também respeitando a questões mais

³⁴ Oscar Arias assumia assim o papel de mediador deste processo, afirmando-se pelo seu carácter relativamente marginal ao conflito que lhe atribuiu certa neutralidade ante as partes, sendo que o êxito de Esquipulas lhe mereceu o reconhecimento internacional consagrado no Prémio Nobel da Paz em 1987.

profundas sobre a resolução efectiva dos conflitos, próximas à noção de paz positiva de Galtung.

Dentro deste segundo propósito, Esquipulas II sublinhava a necessidade de investir na reconciliação nacional – insistindo mesmo em processos de negociação e propondo amnistias para os insurgentes que depusessem as armas –, mas também na democratização, exigindo a promoção de eleições livres e a reposição de direitos civis e políticos pelo final dos Estados de emergência (Lederach e Wehr, 1991).

Para promover as negociações entre cada governo e correspondentes guerrilhas, o acordo criava uma Comissão Nacional de Reconciliação (CNR) em cada país do istmo que internamente deveria promover o diálogo entre as partes. Esquipulas II implicava também que, pelo menos num plano teórico, os mesmos signatários aceitassem uma visão ampla do conceito de paz para a região, admitindo que era urgente tratar as causas sociais profundas do conflito armado.

O acordo pressupunha, acima de tudo, um esforço conjunto no sentido da paz, tendo os seus signatários admitido que era impossível dissociar o percurso futuro de cada um dos países centro-americanos. Neste âmbito, Esquipulas II desenhava um calendário comum que ia exigir um avanço mais ou menos simultâneo das negociações para a paz em cada um dos países. Em El Salvador e na Nicarágua, o diálogo entre os respectivos governos e as forças rebeldes já tinha sido encetado, ganhando com o encontro de Esquipulas um novo fôlego.

Na Guatemala o processo iria arrancar um pouco mais tarde por clara resistência dos sectores mais conservadores, nomeadamente os militares que consideravam desnecessário dialogar com uma guerrilha que consideravam militarmente derrotada. Só com o avance do processo de democratização da segunda metade dos anos oitenta, também ele alimentado pelos acontecimentos regionais e internacionais do final da década, esta postura rígida do sector militar se tornaria mais flexível possibilitando o início das conversações. Ainda assim, e como veremos, parte da hierarquia militar levará muitos anos a reconhecer a URNG como interlocutor válido nas negociações para a paz.

Esta dinâmica múltipla que fez cruzar os panoramas internacional, regional e nacional permitiu criar um contexto propício ao início das negociações.

3. Gerir o conflito: A negociação para a paz.

3.1. O papel do mediador – breve contextualização teórica

O processo que nos vai ocupar, que possibilitou a transformação do conflito guatemalteco pelo abandono das armas e a transposição das contendas para o plano político, é um processo de mediação. Resgatemos aqui algumas noções básicas sobre este tipo de processo para podermos depois retomar a história guatemalteca à luz desta leitura primordial.

A mediação é um caso particular da negociação³⁵, sendo esta um procedimento que reúne duas ou mais partes enfrentadas, onde delegações oficiais discutem os pontos em discordância, numa tentativa de cada uma das partes limar as suas demandas com o objectivo final de chegarem a um acordo aceitável por todos (Harto de Vera, 1991: 41). A mediação tem, neste quadro, a particularidade de envolver uma terceira parte cuja função é facilitar o diálogo entre oponentes³⁶.

Como aponta Bercovitch (1991a), o papel do mediador depende das contingências de cada caso, sem que exista um quadro estratégico que possa ser transferido de um contexto para outro. Para analisarmos um processo de negociação, é então fundamental ter em consideração que não há uma fórmula única para resolver ou transformar um conflito. Por mais que tentemos imprimir uma matriz objectiva que logicamente deveria funcionar em qualquer ambiente, a verdade é que, como grande parte dos fenómenos políticos, um processo de negociação é sempre profundamente condicionado, não apenas pelas singularidades temporais e espaciais do conflito em questão, como também por uma trama imensa de ligações subjectivas que rodeiam cada actor e as relações que este estabelece com o seu oponente e com o próprio mediador.

Bercovitch, Anagnoson e Wille (1991b), traçam um quadro de variáveis a considerar quando se analisa um processo de mediação e a sua propensão para o sucesso. Os autores dividem-nas, em primeiro lugar, em variáveis de contexto e

³⁵ No campo da resolução pacífica de conflitos devemos também referir a arbitragem: tal como a mediação, uma intervenção de uma terceira parte que pressupõe o recurso a uma instância neutral para que esta decida sobre a controvérsia. Ao contrário do mediador, o árbitro funciona como um juiz com capacidade de decisão. Outra característica que separa as duas formas de resolução de conflitos é a que associa a arbitragem a um procedimento legalista-normativo, ou seja, é regulada pelo direito (Harto de Vera, 1991), coisa que não acontece com a mediação Bercovitch, (1991a).

³⁶ Durante este trabalho vamos por vezes utilizar o termo negociação por mera facilidade linguística e para evitar repetições exaustivas de mediação, se bem que é a uma mediação que nos estamos efectivamente a referir.

variáveis de processo. Das variáveis de contexto, distinguem: as características das partes, a natureza da disputa e as características do mediador.

Tabela nº 1
A mediação segundo Bercovitch, Anagnoson e Wille

Variáveis de contexto	Variáveis de processo
Características das partes	Momento e contexto em que se inicia a mediação
Natureza da disputa	
Características do mediador	Estratégias seguidas pelo mediador

Assim, é importante ter em conta, num primeiro momento, quem são os actores no conflito, que passado têm em comum e qual é a sua relação de forças. Este conjunto de dados que constituem as características das partes são fundamentais para o próprio mediador saber a estratégia pela qual deve optar, que não é igual, por exemplo, se as partes partilham um contexto histórico conflituoso ou pacífico, ou se a diferença de poder entre elas é muito grande ou pouco significativa.

É certo, por exemplo, que quando a relação de forças é muito desigual, a busca de um consenso é mais complicada, pelo que o mediador tem tendência a beneficiar ou a aproximar-se da parte mais débil para facilitar um diálogo equilibrado.

Ainda dentro das variáveis de contexto é relevante, segundo Bercovitch, Anagnoson e Wille, atender ao contexto particular da disputa. Foi o que tentámos levar a cabo no capítulo 2: saber da sua duração, da sua intensidade e dos temas em questão. Vamos ver mais adiante como é significativa a etapa que atravessa o conflito, estando normalmente favorecida a mediação quando este alcançou um estado de maturidade em que as partes entendem ser menos custosa a paz que a continuação das hostilidades.

Como última variável de contexto, os autores apontam as próprias características do mediador. O papel do mediador é o de tentar afectar “*o comportamento, as escolhas e as percepções das partes em disputa*” (cf. Bercovitch, 1991a.: 4), o que significa que ao tentar influenciar a resolução da contenda, o mediador passa necessariamente a ser um actor relevante para o desfecho da negociação. Assim, os autores referem como variáveis importantes: 1) os atributos pessoais do mediador, 2) os recursos de que

dispõe, 3) a sua neutralidade, 4) a sua capacidade de influência, 5) a sua legitimidade e 6) a sua relação prévia com as partes³⁷.

Num estudo que elaborámos sobre um outro caso de mediação bem sucedido, tentámos desenhar (em conjunto com um dos mediadores) um quadro com as características essenciais que um mediador deve ter à partida para o bom funcionamento do processo. Entre elas, sublinhámos o necessário conhecimento profundo do conflito, aliado a uma certa criatividade; a um sentido de oportunidade; a uma flexibilidade na sua actuação (que deve ser o mais livre possível de interesses económicos, políticos ou outros); e a uma vasta rede de contactos que lhe permita destreza no meio político-diplomático³⁸. Nessa altura e porque correspondia ao que tinha acontecido em Moçambique (o caso particular que estudámos), apontámos como requisito essencial ao bom resultado de uma mediação a imparcialidade. Hoje, e porque nos debruçamos sobre o episódio muito particular da paz na Guatemala, convém reflectirmos um pouco mais sobre este ponto.

Paul Wehr e John Paul Lederach, num estudo sobre os casos de mediação da América Central, põem em causa a imprescindibilidade do carácter neutral do mediador como característica desejável para uma mediação de sucesso. Os autores distinguem dois tipos de mediador, sendo que cada um deles pode assegurar uma função diferente, em etapas distintas, sem por isso perderem utilidade. Wehr e Lederach discriminam então:

1. O “mediador externo-neutral” – cuja legitimidade como mediador advém do seu desinteresse no conflito e cuja autoridade resulta do “*papel profissional, posição ou função*” que desempenha (cf. Lederach e Wehr, 1991: 86), e
2. O “mediador interno-parcial” que ganha um espaço de intervenção pela proximidade que tem com cada um dos oponentes e com o próprio contexto do conflito.

Se o mediador interno é vantajoso por representar o compromisso e o envolvimento com uma realidade que é também a sua, uma vez que tem uma relação directa com a história que quer ajudar a construir, o mediador externo compensa o distanciamento e um mais limitado conhecimento do conflito com o seu profissionalismo e imparcialidade.

³⁷ Sobre este tema é útil ver a sistematização que Enrique Sánchez Arias faz do quadro conceptual de Bercovitch e seus colegas em Sánchez Arias (2001: 23-38).

³⁸ Ver Moita e Zuppi (2003a).

Wehr e Lederach, pela análise das iniciativas de Contadora e Esquipulas, comungam da opinião de um outro estudo centrado especificamente no processo na Guatemala realizado por Luis Alberto Padilla (1995) ao apreciarem como bem sucedida a junção dos dois tipos de mediação em etapas diferentes de um mesmo processo.

Como vamos ver no caso guatemalteco, num primeiro momento foi muito importante o papel desempenhado pela CNR (Comissão Nacional de Reconciliação), um actor da própria sociedade guatemalteca que fez uso da sua proximidade a ambos os lados do conflito para facilitar o diálogo entre eles. É de salientar que neste caso que aqui estudamos não foi, aliás, indiferente a maior proximidade relativa que a CNR tinha com a parte mais débil do conflito, a URNG, aquela para quem a opção violenta era a única que lhe garantia algum reconhecimento e portanto para quem a paz parecia à partida menos vantajosa.

Depois desta primeira etapa com um “conciliador” interno e parcial em que se construíram os laços mínimos de confiança entre os beligerantes, transitou-se, na Guatemala, para um segundo tipo de mediação em que o mediador é estranho ao conflito, privilegiando assim o seu carácter neutral. Vamos ver mais adiante como se desenvolveram estas duas etapas de mediação.

Retomando o quadro conceptual de Bercovitch, Anagnoson e Wille, chegamos às variáveis do processo que os autores defendem condicionar também profundamente o resultado da mediação. Destas, os autores sublinham particularmente o momento e o contexto em que se inicia a mediação e as estratégias seguidas pelo mediador, concernindo estas a um papel mais activo ou mais passivo deste actor no processo.

Quanto ao momento em que se deve iniciar o processo negocial, vejamos o que está escrito sobre a matéria. A literatura que versa sobre processos de negociação de conflitos usa um termo crucial que se refere ao ponto de inflexão na posição dos beligerantes que, ao fazer mudar a sua percepção sobre o conflito, permite começar a procurar soluções pacíficas para o resolver. Este termo é o de “*ripe moment*”, também designado por “ponto crítico” ou “momento de maturidade”, e foi proposto por William Zartman (Pásara, 2003: 38-40) em 1985. O autor associa o “*ripe moment*” à percepção das partes de se encontrarem numa situação de empate quanto à capacidade de se fazerem dano (“*mutual hurting stalemate*”) e de estarem bloqueadas as soluções unilaterais para o conflito, num momento em que se abrem vias de diálogo bilateral.

“Para Zartman, encontrar o momento da «maturidade» requer um trabalho de análise para identificar os elementos objectivos (estancamento, baixas, custos materiais) e subjectivos (dor, impasse, incapacidade de assumir os custos da escalada, etc.).” (cf. Fisas, 2004: 97)

Em nosso entender, este momento de maturidade é de facto mais uma questão de percepção que cada parte tem do conflito e da sua posição no mesmo (num cálculo que é profundamente subjectivo) do que uma análise de condições objectivas. Mais do que corresponder necessariamente a um acontecimento identificável na realidade, o ponto crítico é encontrado quando uma série de fenómenos subjectivos aponta para o momento de viragem. Para que se inaugure um processo de negociação é então fundamental que pelo menos uma das partes seja sujeito dessa mudança de entendimento sobre a contenda: pelo menos um dos beligerantes tem que passar a crer que uma solução política não violenta lhe poderá trazer mais benefícios que a manutenção do *status quo* conflituoso.

Ao contrário desta perspectiva de Zartman que crê na necessidade de condições objectivas para iniciar as negociações, outra visão é-nos trazida pela mão de um dos grandes nomes actuais da Investigação para a Paz, o já mencionado John Paul Lederach. Este autor defende que a negociação é sempre possível e deve ser promovida mesmo durante o período de hostilidades, com esforços quotidianos que tentem cultivar uma relação diferente entre as partes.

Para a observação do caso guatemalteco parece-nos mais apropriado aproximarmos da perspectiva de Zartman, introduzindo um outro conceito deste autor que nos parece incisivo na explicação do que ocorreu na Guatemala. Esse conceito é o de “*janela de oportunidade*” – uma conjuntura específica criada por novos acontecimentos no plano nacional, regional ou internacional que promove um contexto favorável ao início das negociações. Na nossa óptica, na década de oitenta e princípios dos anos noventa a coincidência de uma série de factores – como o cansaço interno produto de uma situação politicamente instável e a consequente debilidade do Governo, as mudanças trazidos pela queda do muro de Berlim ou a crise económica consequente de uma má opção de desenvolvimento na América Latina – permitiram, no seu conjunto, criar uma situação favorável à negociação.

O que aconteceu na Guatemala, como veremos em seguida, é que o empate de forças indispensável ao momento de maturidade de facto não existia, sendo que no instante em que se dá início ao processo de negociações o poder militar do Governo era

muito superior ao da guerrilha. Aliás como Cynthia Arnson sublinhou, numa obra crucial sobre os processo de paz na América Latina (1999: 451), os momentos de maturidade não só não dependem estritamente das condições no terreno como, ao pertencerem em grande medida ao campo das subjectividades, estes podem ser “*criados e orquestrados*”, sendo esta uma das funções que o mediador pode assumir numa fase preparatória.

Luis Pásara, um interveniente directo no caso guatemalteco³⁹, defende justamente que o que aconteceu na Guatemala foi uma coincidência de vontades das partes no sentido da paz, dando resposta a interesses particulares distintos. À guerrilha interessava, num momento em que tinha visto diminuída grande parte da sua capacidade militar, ganhar finalmente um espaço legítimo onde reclamar as suas demandas e ao Governo interessava recuperar a sua legitimidade e limpar a imagem internacionalmente (2003: 41).

“A formação da mentalidade colectiva que leva à saída negociada é um processo”
(Aguilera, 1996: 3).

Mudar a percepção sobre um conflito exige um caminho moroso, que se faz através de pequenos passos que dificilmente se dão de forma simultânea e coerente no conjunto dos actores envolvidos. Desenhados que estão os traços gerais de uma mediação, vamos ver então como foi amadurecendo a vontade da paz na Guatemala e como foram aproveitadas as janelas de oportunidade deixadas abertas pelo novo contexto nacional, regional e internacional atrás descrito.

3. 2. Primeiras iniciativas no sentido da paz

A primeira de essas janelas parece ter sido aberta quando se inicia o processo de transição democrática que permitiu aos civis recuperarem o poder na Guatemala e que incentivou a URNG a dar os primeiros sinais de vontade de dialogar com o poder. Em 1986, a guerrilha escreveu uma carta aberta ao novo Presidente Vinicio Cerezo, publicada no New York Times a 3 de Novembro, onde propunha o início do diálogo para pôr termo ao conflito.

³⁹ Luis Pásara foi conselheiro jurídico durante o processo de negociações e mais tarde funcionário da MINUGUA.

O interesse da URNG partia de uma tentativa de ganhar um espaço reconhecido no terreno político, uma vez que no campo militar se encontrava já muito debilitada desde a ofensiva do Exército de 1981/1983. Como já referimos, em meados dos anos oitenta, a baixíssima intensidade do conflito armado não chegava para a guerrilha assegurar um protagonismo político na Guatemala, facto que esta tentou compensar estabelecendo laços com o exterior. Sendo o objectivo de tomar o poder pelas armas pouco previsível, a guerrilha ensaiava a via que parecia agora mais sensata, num momento em que ganhava alguma visibilidade no plano internacional pela solidariedade que motivava junto de alguns foros da comunidade internacional, nomeadamente das ONG defensoras do respeito pelos direitos humanos.

Sendo este reconhecimento externo o seu grande trunfo, a URNG promoveu-o através de uma redefinição de objectivos: deixou de vincular a sua luta contra o Governo a questões ideológicas (que começavam a perder a actualidade, sobretudo numa fase de declínio do poder soviético) para vestir os ideais da democracia e da governabilidade (Padilla, 2000).

A carta da guerrilha não receberia, no entanto, uma resposta do Governo. Como já referimos, o facto dos militares terem cedido o poder a uma elite civil não correspondeu de imediato ao fim da influência da hierarquia castrense no rumo do país e esta continuava a afirmar peremptoriamente que um diálogo com a guerrilha era inútil já que tinha sido militarmente derrotada nos inícios da década de oitenta. Mesmo durante o encontro em Esquipulas, quando os Presidentes centro-americanos faziam um esforço por assumir um compromisso comum com a paz na região, o então Ministro da Defesa guatemalteco, Héctor Gramajo, assumia publicamente a postura governamental ao dizer que o acordo não se aplicava à Guatemala no que concernia às negociações de paz com a guerrilha uma vez que esta tinha deixado de existir (Jonas, 2000).

O primeiro encontro oficial entre uma delegação da URNG e representantes governamentais (acompanhados ainda por membros do Exército) foi promovido por Espanha, quando o país europeu tentou recuperar com o novo poder civil os laços diplomáticos que se tinham quebrado com o incidente na Embaixada espanhola na Guatemala em 1980. Assim, em Outubro de 1987, as delegações reuniram-se em Madrid, num encontro promovido por Danillo Barrillas, o Embaixador da Guatemala em Espanha.

Neste primeiro encontro, que abriu uma fase exploratória das negociações para a paz na Guatemala, começou o debate central que iria marcar todo o processo: a agenda a tratar. As posições discordantes entre Governo e URNG eram muito claras: enquanto o Governo (sublinhamos uma vez mais, ainda profundamente condicionado pelos interesses das chefias militares) queriam centrar o debate nos temas “operativos” – ou seja, aqueles que respeitavam unicamente ao final do conflito armado, como o cessar-fogo, a desmobilização de combatentes, etc. –, a URNG fazia questão de trazer à mesa das negociações as questões “substantivas”, isto é, reformas concretas que permitissem tratar as “*causas da guerra*”.

Esta postura da URNG tinha já sido apresentada num comunicado de 11 de Janeiro de 1986, onde a guerrilha exigia que o Governo de Cerezo tomasse “*medidas económicas inmediatas a favor das maiorias*” (cit. por Sinchar Moreno, 1998: 135), assim como que esclarecesse e pusesse termo a décadas de actos criminosos levados a cabo pelos mecanismos contra-insurgentes do Estado. Ao levantar novamente em Madrid, em 1987, estes pontos particularmente sensíveis para a hierarquia militar, a URNG viu fechar as portas do diálogo.

Para não deixar dúvidas sobre a discordância de um sector poderoso quanto ao rumo das negociações, o protagonista deste encontro em Espanha, Danillo Barrillas, foi assassinado. Sectores resistentes ao processo de paz – próximos ao Exército – exigiam, assim, que este se debruçasse apenas sobre o seu próprio modelo de paz: a entrega das armas pela URNG. Esta resistência deu mostras da sua força não apenas com o assassinato do diplomata guatemalteco, mas com um reforço da contra-insurgência que se concretizou numa nova campanha militar – a “*Ofensiva de Fin de Año*” – que tentou derrubar definitivamente o que sobrava da URNG.

É fundamental sublinhar aqui que nem o Governo nem a URNG foram actores singulares, homogéneos e coerentes ao longo de todo o processo. A URNG, por um lado, como órgão coordenador de quatro entidades distintas, respondeu aos interesses particulares de cada uma delas se bem que orientadas em torno de um mesmo objectivo. Teve portanto que saber gerir as diferentes lideranças à medida que iam surgindo tensões na mesa de negociações.

Por outro lado, também o Governo foi uma entidade cambiante: durante o processo de negociações, quatro homens distintos estiveram à frente do destino da Guatemala, sendo a postura governamental moldável consoante a personalidade do seu líder, o

calendário eleitoral ou as pressões também variáveis de outros poderes, como o Exército. Neste quadro, é crucial perceber que as perspectivas trazidas à mesa das negociações podiam não coincidir com a vontade plena de cada delegação.

Por exemplo, ao assumir o discurso das “causas da guerra”, parte da URNG não deixou porém de entender uma possível negociação com o Governo como uma tática paralela da guerra revolucionária. Na literatura sobre a matéria, a distinção entre a paz como objectivo real ou a paz como objectivo tático e artificial (quando a meta final continua a ser a vitória sobre o adversário e não uma paz consensual) é feita pelos conceitos de objectivos reais e objectivos espúrios (Harto de Vera, 1991). Tanto a guerrilha como o Governo iriam, ao longo do processo de negociações, entender a paz ora como objectivo espúrio, ora como objectivo real, de uma forma algo oscilante.

3.3. A primeira fase da mediação

Com o assassinato de Barrillas e a “*Ofensiva de Fin de Año*” a corroer os laços de confiança que existiam entre o Governo e a guerrilha – assentes no conhecimento pessoal do Presidente Cerezo de alguns membros da URNG –, esta última retraiu-se na tomada de novas iniciativas, esperando que fosse o Governo a dar os passos seguintes.

De facto, Cerezo, ainda que limitado pelas pressões das Forças Armadas, tentou afirmar a sua vontade de pôr um fim ao conflito armado com medidas concretas como a proposta de amnistia para os guerrilheiros que depusessem as armas ou a permissão de iniciativas paralelas, marginais ao seu Governo, no sentido da paz. Possibilitou assim que a Comissão Nacional de Reconciliação que tinha nascido do Acordo de Esquipulas II inaugurasse uma série de diálogos laterais com alguns sectores sociais mais mobilizados, com o intuito de criar um consenso nacional em torno da paz.

Esquipulas sublinhava que os membros das CNR deveriam ser escolhidos pela sua “*liderança moral, pelas suas ligações úteis com as partes em conflito e pela sua experiência como mediadores*” (cf. Lederach e Wehr, 1991: 90). A CNR da Guatemala, criada a 6 de Outubro de 1987, integrava: um representante governamental, membros de onze partidos políticos, dois cidadãos notáveis – Teresa de Zarco e Mario Permuth – e delegados da Conferência Episcopal, um dos quais o Bispo de Zacapa, Rodolfo Quezada Toruño, que chefiava os trabalhos da Comissão.

Quezada Toruño gozava de algum relevo na sociedade guatemalteca e pertencia a um grupo progressista da Igreja católica que assumira desde há uns anos uma postura clara em favor da paz negociada, associando-a à necessidade de algumas reformas estruturais⁴⁰.

Sob os auspícios do Governo de Cerezo, a CNR teve a habilidade de romper com a estagnada participação política na Guatemala, consequente de anos de repressão, organizando uma série de encontros com distintas organizações sociais, numa tentativa de criar um consenso nacional em redor da paz. A iniciativa inovadora, que foi chamada de *Gran Diálogo Nacional*, reuniu informalmente representantes de várias áreas – do Governo, dos partidos políticos, dos meios de comunicação social, das igrejas, de grupos de refugiados, de cooperativas, de organizações laborais, da Comissão de Direitos Humanos da Guatemala, de universidades – numa interessante mobilização antes nunca vista. Ainda que a relevância desta iniciativa seja incontestável, é de salientar que ficaram marginalizados deste Diálogo alguns dos sectores mais importantes dos quais importa salientar a própria URNG (proibida de participar pelo Governo enquanto não se desmobilizasse), as organizações maias (historicamente afastadas da dinâmica política) e as forças de oposição ao processo de paz: os militares, alguns partidos políticos de cariz mais conservador e o CACIF (o Comité Coordenador de Associações Agrícolas, Comerciais, Industriais e Financeiras, representante do poderoso sector empresarial).

A CNR sabia que era escusada qualquer tentativa de resolver o conflito na Guatemala sem a participação da URNG e, portanto, nunca descurou o esforço de ir trazendo este actor crucial a um espaço paralelo de conversações. Em Agosto de 1988, a Comissão reuniu-se com membros da guerrilha na Costa Rica. Ano e meio depois, em Maio de 1990, já num contexto mundial totalmente diferente, voltou a convidar a URNG para um encontro informal, desta vez em Oslo, apoiando-se na estrutura concedida pela Lutheran World Federation.

Este encontro na Noruega marcou um ponto de partida essencial para o processo de negociações, sendo um exemplo interessante de um fenómeno a que a literatura dos Estudos para a Paz chama “*multi-track diplomacy*”: a CNR soube aproveitar a sua rede de contactos e a flexibilidade própria de uma entidade não governamental (ainda que

⁴⁰ De esta forma, este sector da Igreja aproximava-se das intenções da URNG o que, num primeiro momento, facilitou o início das conversações com a guerrilha, mas mais tarde veio a prejudicar a imparcialidade da CNR aos olhos do governo.

adscrita ao Governo) para traçar várias vias de diálogo, mais ou menos formais consoante o interlocutor que encontrava.

A reunião em Oslo foi presidida por Jorge Serrano Elías – futuro Presidente da Guatemala – e teve como resultado mais significativo a elaboração do primeiro documento onde ficavam lançadas as sementes de um possível diálogo directo entre a URNG e o Governo. O Acordo de Oslo – Acordo básico para a busca da paz por meios políticos –, assinado pela guerrilha e pela CNR, aceitava a demanda central da URNG de incluir na agenda das negociações os temas substantivos, sublinhando que o fim do conflito armado pressupunha necessariamente o “*aperfeiçoamento de uma democracia funcional e participativa na Guatemala*” (cit. por Aguilera e Torres-Rivas, 1998: 127)⁴¹.

O Acordo de Oslo teve uma importância central para o nosso estudo uma vez que continha, numa das suas cláusulas, um pedido dirigido ao Secretário-Geral das Nações Unidas para observar o percurso das negociações. Este trajecto, segundo o Acordo, contaria com a participação activa do líder da CNR – Rodolfo Quezada Toruño –, que assumiria, a partir de esse momento, a função de “conciliador”, podendo assim propor iniciativas e soluções que agilizassem a comunicação entre as partes. Num primeiro momento, este diálogo dar-se-ia entre a URNG e vários actores sociais, de forma a envolver a sociedade civil no que se queria que fosse um consenso nacional em torno da paz, para tornar mais sólidas as negociações directas entre a guerrilha e o Governo a desenvolver num segundo tempo.

Frente a este passo valioso da URNG de afirmação de vontade de uma paz negociada, o Governo de Cerezo escudou-se na ilegitimidade do Acordo de Oslo – que afinal tinha sido assinado não pelo Executivo, mas por uma Comissão heterogénea – afastando-se do compromisso estabelecido. Governo e Exército não concediam assim à URNG o reconhecimento como interlocutor legítimo nas negociações, recusando que perdesse o rótulo que sempre lhe tinham atribuído de “bandidos armados” em favor de uma dimensão política.

Ainda assim, com o Governo de costas voltadas para esta dinâmica, o “conciliador” Quezada Toruño vai conseguir abrir um segundo debate sobre o sistema político e social vigente, que numa sociedade fechada como a guatemalteca terá um simbolismo imenso ao tornar finalmente a abertura democrática numa realidade sentida por diferentes sectores. Durante todo o ano de 1990, a URNG vai encontrar-se com os partidos

⁴¹ Todos os acordos assinados ao longo deste processo de pacificação podem ser encontrados na página web do Congresso da República da Guatemala: www.congreso.gob.gt/acuerdos_de_paz.asp.

políticos, no El Escorial, em Espanha; com o CACIF, em Ottawa, no Canadá; com o sector religioso na capital do Equador e com organizações populares e com académicos, no México, em Atlixco e Metepec respectivamente.

Esta sequência de encontros foi vital para o crescimento da URNG como entidade política. Afinal, a esfera política era algo novo para um grupo armado que padecia de uma desigualdade brutal frente ao seu adversário governamental no que respeita à preparação política e experiência negociadora. Desta série de contactos com os diferentes actores sociais, a URNG vai, por um lado, conquistar o reconhecimento nacional que o Governo lhe negava e, por outro, vai beber das demandas de cada um dos actores que ausculta para desenhar o seu próprio programa político a apresentar na mesa das negociações. Como veremos mais adiante, a determinado momento do processo de negociações o Governo decide afastar um foro da sociedade civil⁴² para um papel relativamente marginal por considerar as suas visões demasiado próximas da guerrilha sem entender de onde tinha brotado tal coincidência de perspectivas. Afinal, desta série de encontros, em Oslo, com entidades da sociedade civil saía sem dúvida valorizada a proposta da URNG, contestada pelo Governo, da necessidade de tratar as causas profundas do conflito durante as negociações.

Esta etapa correspondeu então à da **preparação da guerrilha** que tenta minimizar a assimetria da sua disputa com o Governo, superior não apenas no campo militar, mas também na esfera política onde a URNG queria agora ter um lugar reconhecido (Fisas, 2004). Mais capacitado em termos de contactos, experiência no jogo político-diplomático ou conhecimento do terreno, o Governo era um adversário difícil de enfrentar para uma entidade que ensaiava a sua entrada na cena pública democrática.

A este série de encontros, o Acordo de Oslo tinha proposto que se seguisse um encontro oficial entre a URNG e o Governo que desse continuidade e solidez ao trabalho já desenvolvido na procura do referido consenso nacional em redor da paz. Este objectivo não pôde ser concretizado por falta de vontade de Cerezo de arriscar as boas relações que mantinha com a hierarquia castrense em detrimento de uma aposta de paz com a guerrilha particularmente delicada em ano de eleições.

A falta de coragem do Presidente de Governo traduziu-se na derrota do seu Partido Democrata Cristão nessas eleições e na consequente subida ao poder de Jorge Serrano Elías – do recém-criado Movimento de Acção Solidária – que tinha integrado a CNR

⁴² ASC – Assembleia da Sociedade Civil.

durante o Acordo de Oslo como representante dos partidos políticos e que tinha como promessa eleitoral retomar as conversações directas com a guerrilha. Numas eleições em que o candidato Efraín Ríos Montt tinha sido desqualificado por ter encabeçado o golpe de Estado de 1982, nas urnas votava-se pela paz.

Serrano Elías chegou ao poder em Janeiro de 1991 com uma série de medidas que davam resposta à sua promessa de avançar com o processo de negociações. Uma dessas medidas passava por ultrapassar uma das resistências mais significativas ao desenrolar das negociações: a postura conservadora das elites militares. Serrano levou a cabo uma mudança profunda nos altos cargos militares, encontrando aliados dentro da hierarquia castrense mais disponíveis a um diálogo com a guerrilha. Também neste sentido, o Governo criou uma Comissão Nacional para a Paz (COPAZ) cuja função era representar a vontade governamental na mesa das negociações, devendo estas corresponder a uma discussão bilateral, e não trilateral (URNG/Governo/militares) como antes acontecera. Serrano optava por integrar militares na delegação governamental retirando, assim, o vértice autónomo que antes lhes correspondia.

No momento da criação da COPAZ, o Ministro da Defesa em exercício – o General Luis Enrique Mendoza – defendeu mesmo que esta deveria ser exclusivamente civil, uma vez que iria abordar questões eminentemente políticas. O Presidente Serrano optou, no entanto, por associar civis e militares ao criar a primeira Comissão, sendo esta integrada, então, por cinco civis (Manuel Conde, Amílcar Burgos, Ernesto Viteri, Manolo Bendfeld e José Luis Asensio) e cinco militares (os Generais Edgar Godoy, José Domingos García e Mario René e os Coronéis Julio Balconi e Marco Antonio González) (Balconi, 2004: 90).

A 8 de Abril de 1991, Serrano dava mais um passo importante ao apresentar a público o documento que orientava a visão do Governo sobre as negociações. Na sua *“Iniciativa para la Paz Total de la Nación”*, o Governo reconhecia o consenso nacional que se tinha criado nos encontros de 1990 sobre a necessidade de discutir reformas estruturais para o sistema político-social guatemalteco. Este documento subscrevia, assim, a noção de “paz positiva” proposta pela URNG, aceitando que se trouxesse à mesa das negociações questões como a desigualdade económica ou os direitos da cultura maia.

A “Iniciativa” governamental aceitava também o enquadramento formal das conversações proposto pelo Acordo de Oslo, confirmando o papel do Bispo Quezada Toruño como “conciliador” e de Francesc Vendrell – um jovem catalão que o

Secretário-Geral da ONU tinha enviado como seu Representante – como observador das negociações.

A aceitação pelo Governo dos trâmites e da agenda assinados em Oslo permitiram abrir um espaço de confiança com a URNG que se reflectiu num encontro directo entre os dois actores, no México, ainda em Abril. Desse encontro saíram dois marcos históricos do processo de paz guatemalteco:

1. O *Acuerdo del Procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos* – que deixava por escrito a moldura formal sob a qual se iriam desenvolver as negociações, atribuindo então o papel de “conciliador” a Quezada Toruño e de “observador” às Nações Unidas;
2. O *Acuerdo de Temario General* – onde constavam os pontos da agenda a tratar nas negociações, sendo estes (cit. por Pásara, 2003: 17-18):
 - a) Democratização e direitos humanos;
 - b) Fortalecimento do poder civil e função do Exército numa sociedade democrática;
 - c) Identidade e direitos dos povos indígenas;
 - d) Reformas constitucionais e regime eleitoral;
 - e) Aspectos socio-económicos;
 - f) Situação agrária;
 - g) Repatriação das populações deslocadas pelo conflito armado;
 - h) Bases para a incorporação da URNG na vida política do país;
 - i) Arranjos para o definitivo cessar-fogo;
 - j) Cronograma para a implementação, cumprimento e verificação dos acordos;
 - k) Assinatura da paz firme e duradoura e desmobilização de ex-combatentes.

Pela amplitude da agenda parecia evidente que Serrano, neste que era o seu primeiro ano de Governo, queria começar as conversações com a URNG fazendo uma concessão de grande relevo ao aceitar aquela que era, afinal, a condição prévia da guerrilha para iniciar o diálogo e que Cerezo, em seu tempo, tinha recusado. Este passo determinado de Serrano, acompanhado de uma série de outras medidas simbólicas – como a subscrição do Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os povos indígenas ou a autorização para que se iniciasse uma investigação internacional

sobre direitos humanos na Guatemala (Pásara, 2003: 18) –, partiu, em grande medida, da vontade do Presidente de marcar a diferença junto da comunidade internacional, afirmando-se como um governante democrático e disposto a comprometer-se com o fim do conflito.

Ao contar com uma bancada parlamentar sólida, Serrano Elías conseguiu assegurar o apoio do Exército para estas iniciativas que, se não estava no seu todo de acordo com a via negocial, percebeu a necessidade de melhorar a imagem do país nos foros internacionais que podiam influenciar o investimento estrangeiro e as ajudas para a Guatemala.

É importante também perceber que neste tipo de processos é imprescindível olharmos para as pequenas dinâmicas que se vão jogando entre delegações. Numa mediação de conflitos é fundamental sabermos quem está por detrás dos laços de confiança que se vão criando. Nesta fase do processo – em que o diálogo entre a URNG e o Governo ia dando os primeiros frutos –, foi crucial o trabalho de Amílcar Burgos, o assessor presidencial que era também amigo pessoal de Serrano e que gozava de uma importante destreza política pela sua experiência como dirigente estudantil e do Partido da Democracia Cristã.

No Verão de 1991 (Julho), é assinado um terceiro acordo entre a URNG e o Governo, também no México, correspondendo ao primeiro tópico proposto na agenda – *Acuerdo marco sobre la democratización para la búsqueda de paz por medios políticos*. Com este, que ficou conhecido como o Acordo de Querétaro, o empenhamento do Governo foi mostrando algumas fraquezas, sendo que vários autores consideram que o texto sobre a democratização era pouco substancial, demasiado “*declarativo e geral*” (cf. Aguilera e Torres-Rivas, 1998: 131) tendo respondido “*à necessidade de mostrar algum produto*” (cf. Pásara, 2003: 19). Mais do que propor mudanças significativas no sistema político, o Acordo sobre a democratização teve como objectivo principal abordar um tema relativamente consensual, que não levantasse grande polémica, para criar uma relação de confiança entre as partes, neste início das conversações.

Chegados ao ponto seguinte da agenda, os actores endureceram posições, dando mostras de que a sua vontade conciliadora não iria ultrapassar com facilidade as profundas diferenças que os separavam. Os laços de confiança que se iam desenhando eram afinal demasiado frágeis quando questões mais sensíveis eram colocadas sobre a mesa. A discussão sobre os direitos humanos – conduzida no mesmo ano em que Rigoberta Menchú, uma simbólica activista guatemalteca, recebeu o Prémio Nobel da

Paz – estava a criar um impasse entre a URNG e o Governo que punha em causa a continuação do diálogo.

A guerrilha, perante a polémica gerada em torno de uma temática que lhe era tão querida, decide apresentar a sua visão geral (“*Planteamiento global*”) sobre o processo de paz, advertindo para as profundas discordâncias que a afastavam da perspectiva governamental. Frente a uma atitude que considerou desafiante da URNG, o Governo respondeu recuando na premissa básica que sustentava o diálogo e a que se tinha comprometido no Acordo do México (sobre tema e procedimento), obrigando ao tratamento simultâneo dos temas operativos e substantivos.

Serrano exigia também um ritmo mais acelerado para as negociações que, se o beneficiava pessoalmente em função do seu calendário eleitoral, desinquietava a URNG que, menos preparada para o jogo político, tinha no factor tempo um dos seus trunfos mais importantes.

A confiança entre adversários era também posta em causa pelo acentuar da violência armada no terreno. Apesar da permanente observação da comunidade internacional, o Exército lançava uma nova ofensiva, atacando em particular as zonas controladas pela ORPA. No fundo, ambos os beligerantes mantinham a via militar como estratégia paralela à dinâmica política.

O descontentamento dos sectores tradicionalmente aliados do Governo – empresarial e militar – destabilizava o Governo de Serrano. O CACIF, a entidade representante do sector empresarial, enviou ao Presidente uma declaração onde pedia o retorno à orientação de Cerezo. O Exército, por seu turno – num momento em que vinha a público no país vizinho, El Salvador, o primeiro relatório da Comissão da Verdade sobre o conflito (que chegava agora a bom termo sob os auspícios das Nações Unidas) que denominava as chefias do Exército salvadorenho como criminosos de guerra –, reagia com maior ferocidade aos avances do processo de negociações na Guatemala.

A opção de Serrano Elías ditou o seu fim como governante. Para tentar recuperar a sua legitimidade como líder dos destinos da Guatemala, o Presidente encabeçou, em Maio de 1993, um *auto-golpe* de Estado suspendendo parcialmente a Constituição e dissolvendo o Congresso. O que parecia ser o mais duro ataque à recente democracia guatemalteca acabou por funcionar como fenómeno aglutinador de sectores sociais muito díspares que se mobilizaram a favor da solidez das instituições democráticas. O “*Serranazo*”, como ficou conhecido o golpe de Estado liderado pelo Presidente Jorge Serrano Elías, foi travado por um movimento civil – a Instância Nacional de Consenso –

que articulou organizações de origem distinta (e tradicionalmente de bases ideológicas contrárias, como o CACIF, vários partidos políticos, o sector militar ou representantes das principais organizações laborais e populares) num esforço conjunto de canalizar a crise para as instituições competentes (McClearly, 1997).

Curiosamente, o papel dos sectores mais conservadores (que durante a legislatura de Vinicio Cerezo tinham falhado duas tentativas de golpe de Estado contra o primeiro Governo civil) foi crucial para impedir a tentativa autocrática de Serrano. Seguramente que terão influenciado esta mudança de postura as ameaças que a Guatemala sofreu da comunidade internacional caso não recuperasse urgentemente a ordem democrática, como aconteceu, por exemplo, quando os EUA ou a Alemanha intimidaram as elites guatemaltecas com o corte das ajudas financeiros e dos vínculos comerciais.

A 5 de Junho de 1993, a estabilidade é reposta com o afastamento de Serrano Elías e a eleição no Congresso de Ramiro de León Carpio – o antigo Procurador dos Direitos Humanos – para a Presidência. Este chamava para liderar a COPAZ um homem da sua total confiança, Héctor Rosada Granados, apresentando, num novo documento (*“Plan Nacional de Paz”*), a sua estratégia para o processo de paz.

Este documento pressupunha uma nova viragem nos procedimentos das negociações, uma vez mais pondo em causa a prioridade das “causas da guerra” exigida pela URNG. O Presidente León Carpio pretendia separar os temas operativos dos substantivos, sendo os primeiros os únicos que seriam tratados directamente entre Governo e URNG, enquanto os últimos seriam transferidos para uma mesa paralela de negociações – o *Foro Permanente por la Paz* – onde teriam assento organizações sociais de cariz diverso. Esta alternativa foi imediatamente recusada pela guerrilha, produzindo mais um impasse no processo de paz que durou todo o ano de 1993.

Importa dizer que o *Plan Nacional de Paz* do Presidente continha também uma nota sobre o papel do mediador, apelando a um compromisso mais profundo das Nações Unidas. O seu Representante, por vontade do Governo, deveria ocupar agora funções de “convocatória, assessoria e moderação” (cit. por Pásara, 2003: 23), destacando-se frente ao “conciliador” nacional que aos olhos de León Carpio era demasiado tendencioso face aos ideais da URNG.

Aceitando este repto, são altos cargos diplomáticos da ONU que vão conseguir recuperar o diálogo entre os dois contendores. Importa referir o nome de Marrack Goulding, um alto funcionário das Nações Unidas que ofereceu à URNG a promessa de pressionar o Governo para aceitar os temas substantivos na mesa das negociações, a

troco da aprovação de um novo quadro de mediação (com a ONU como elo central) pela guerrilha.

Os bons ofícios da ONU contaram com o apoio dos Governos de dois Estados que assumiriam durante todo o processo de paz um papel crucial: o México e a Noruega. O México, que hospedava há vários anos os líderes exilados da URNG, queria ajudar a resolver rapidamente o conflito na Guatemala, já que a sua própria instabilidade interna (que culminaria com o levantamento dos Zapatistas em Chiapas, em Janeiro de 1994) pedia um apaziguamento regional. A Noruega, que já então se afirmava como uma “*superpotência da paz*”⁴³, tinha-se comprometido a apoiar o processo de negociações ajudando financeiramente a parte mais débil – URNG –, ameaçando agora cortar esses fundos para não deixar a guerrilha abandonar o diálogo (McClearly, 1997: 137).

A ONU queria aproveitar o contexto internacional destes recentes anos noventa que parecia propício a um envolvimento mais profundo das organizações multilaterais de segurança no compromisso com a gestão e resolução de conflitos armados. Com efeito, o mundo olhava esperançoso para as Nações Unidas como um actor renascido, com autoridade moral para, no plano internacional, intervir naqueles conflitos mais problemáticos, onde nenhum Estado individual parecia ter capacidade ou vontade de se imiscuir.

3.4. O mediador externo: a ONU

Terminado o confronto bipolar que tinha condicionado a história mundial durante mais de quarenta anos, a ONU emergia então, como antes já referimos, como o mediador potencial de todos os conflitos internos e regionais que tinham ficado por resolver. Afinal, a ONU gozava de uma série de características que pareciam ser ideais para assumir este novo papel regulador, como a imparcialidade (já que à partida estaria mais desprendida de interesses que um Estado individual), a legitimidade (porque era símbolo do consenso da grande maioria dos Estados do mundo) ou a capacidade coactiva e financeira (uma vez que, se bem dependente das contribuições dos Estados membros, teoricamente poderia assegurar instrumentos de persuasão junto dos beligerantes).

⁴³ Veja-se o artigo de Teresa Cravo sobre o tema em Janus 2004.

Porém, a realidade apresentava-se contrária a esta presunção de infalibilidade da ONU como solução para a conflitualidade mundial. O entusiasmo do final da Guerra Fria parecia agora turvar-se com uma sequência de casos delicados de envolvimento das Nações Unidas na primeira metade da década de noventa, coincidindo com o momento em que se decidia na sede da Organização em Nova Iorque o tom da intervenção na Guatemala. Tendo a seu cargo situações tão delicadas como o conflito nos Balcãs, na Somália ou no Ruanda e depois da mediação bem sucedida em El Salvador, a ONU queria apostar sem riscos neste outro país centro-americano.

Esta reflexão obriga-nos então a ter em conta que o novo envolvimento da ONU na mediação do conflito na Guatemala trouxe para o quadro das negociações mais um actor que, não devemos esquecer, tinha os seus próprios interesses particulares, as suas dinâmicas internas que influenciariam necessariamente o correr do processo.

Saadia Touval, num texto altamente crítico à actuação das Nações Unidas na resolução de conflitos (Touval, 1994), sublinhava que as características normalmente imputadas à ONU que lhe consagravam um espaço privilegiado na mediação de conflitos estavam corroídas pela sua premissa distintiva: a dependência absoluta dos Estados membros, com tónica especial para os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Esta dependência condicionaria necessariamente as prioridades da agenda da Organização que ditavam o seu calendário de actuação ou a gestão do seu orçamento e dos seus recursos humanos. Todos estes constrangimentos cerceavam o trabalho quotidiano da ONU, limitando a sua agilidade e imparcialidade no campo diplomático e da manutenção da paz.

Não podemos assim descurar nesta nossa análise da mediação do conflito na Guatemala que este novo interveniente, por mais que se quisesse secundário num palco cujos protagonistas são os beligerantes e por mais que tentasse ser apenas um facilitador do diálogo entre as partes, iria condicionar profundamente o desenrolar do processo.

Centremo-nos então novamente no processo negocial. Se como observador, no desempenho de funções mais discretas, a ONU tinha tentado fortalecer a posição de Quezada Toruño sobre a necessidade de tratar os temas substantivos para uma resolução a longo prazo do conflito guatemalteco; quando se lhe abriu a possibilidade de assumir o protagonismo na mediação, esse esforço iria ser ainda mais evidente. Vestindo agora a função de mediador de tipo externo e neutral, a ONU iria usar o discurso das “causas da guerra” como moeda de troca para o seu envolvimento na resolução do conflito:

assegurava à URNG a defesa da inclusão dos temas substantivos se esta aceitasse o maior envolvimento da ONU. Influenciada, como referimos no capítulo 1, do enquadramento teórico dos Estudos para a Paz, a ONU exigiu então, no terreno, uma compreensão ampla da paz. A partir de esse momento, as “causas da guerra” não mais abandonariam a mesa das negociações, sendo que o conjunto dos acordos deveria constituir uma espécie de *“programa de refundação nacional que procurasse resolver ou encarar aqueles problemas do país aos que se adjudicou la raison d’être da guerra civil”* (cf. Pásara, 2003: 144).

A visão da paz positiva era também sustentada por um sector da Igreja católica, que desde os anos oitenta insistia na necessidade de reformas profundas de cariz social para resolver o conflito. Esta perspectiva pôde seguir adiante como matriz do processo de paz pela transição profunda empreendida pela URNG de uma guerrilha de tipo “de foco” a um tipo “de massas”, traduzida fundamentalmente numa mudança de discurso e numa maior abertura para o diálogo (Pásara, 2003: 24).

Em Janeiro de 1994, era assinado no México o *“Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca”* que abria uma nova fase no processo de paz em que o amadurecimento das relações entre beligerantes seria promovido pelo novo mediador, o Representante do Secretário-Geral da ONU. Este cargo seria ocupado por Jean Arnault, um jovem funcionário com um estatuto relativamente diminuto no quadro hierárquico da Organização que substituiu Francesc Vendrell – o catalão que tinha liderado a observação da ONU até então e que foi afastado, a pedido do Presidente guatemalteco, por o considerar demasiado dedicado aos ideais da guerrilha.

Jean Arnault, num artigo onde reflecte sobre o papel da ONU na Guatemala, assumiria que no momento em que se iniciam as negociações para a paz, o conflito armado não constituía a principal preocupação das populações, o que portanto não atribuía às negociações um carácter de urgência. Estas só podiam ganhar de facto legitimidade se incorporassem questões de fundo num debate nacional sobre as grandes reformas sociais. Arnault sublinhava que o processo negocial se transformava assim num catalizador de renovação do contrato social, que criou novas instituições e *“estabeleceu uma nova modalidade nas relações entre os vários sectores sociais”* (cf. Arnault, 1999: 291-295).

O Governo guatemalteco aceitava a mediação da ONU não apenas por assegurar um compromisso da comunidade internacional com o rumo futuro da Guatemala, mas também porque permitia marginalizar o antigo “conciliador” Monsenhor Rodolfo Quezada Toruño, que o Presidente considerava próximo à guerrilha, afastando-o para um foro de discussão que integraria vários sectores sociais. A então criada Assembleia da Sociedade Civil (ASC) incluía organizações populares, partidos políticos, académicos e pequenas associações empresariais, sendo que o CACIF recusou integrar este fórum, num gesto mais de resistência ao processo de paz.

O objectivo da ASC foi criar um espaço onde, paralelamente à mesa de negociações Governo/URNG, movimentos da sociedade civil pudessem discutir os temas substantivos e formular recomendações a esse respeito. Estas não eram, no entanto, vinculativas, porque, como referiu Luis Pásara, “*para ambas as partes, sujeitar a negociação aos resultados de uma assembleia cujo controlo não podia estar assegurado, era um requisito incómodo*” (2003: 26). Com a criação da ASC era possível integrar, de alguma forma, a sociedade guatemalteca no processo – sendo que esta daria o seu aval aos acordos assinados entre os antagonistas, tornando-os, assim, produto de um consenso nacional –, mas também encerrar sectores sociais contestatários num fórum cuja função era meramente consultiva. Se a criação deste fórum significou para o Governo fundamentalmente o afastamento de Quezada Toruño, para a URNG foi uma forma de assegurar o protagonismo exclusivo no debate com o Governo, já que se excluía do palco central actores que partilhavam das suas reivindicações.

Finalmente o Acordo Marco estabelecia também formalmente a contribuição de um “Grupo de Países Amigos” – sendo estes o México, a Venezuela, a Colômbia, a Noruega, a Espanha e os EUA – como consultores das negociações tanto dos temas operativos como dos temas substantivos, aconselhando as partes, por exemplo, a desenhar as reformas sobre a formação das forças de segurança ou o fortalecimento do sistema judicial.

A Acordo Marco, que retomou a assinatura de compromissos entre o Governo de León Carpio e a URNG, foi acompanhado de um outro pacto: o *Acuerdo de Calendario*, que propunha, em Janeiro de 1994, encerrar o processo de paz no final desse mesmo ano.

Retomados os laços entre as partes e com o impulso do novo mediador – Jean Arnault – foi possível, em Março de 1994, ultrapassar o primeiro grande tema substantivo sobre a mesa, talvez aquele mais sensível ao conflito guatemalteco: o dos

direitos humanos. Assinado no México, o *Acuerdo global sobre Derechos Humanos* (ver caixa nº. 1), foi facilitado pelo adiamento de um dos pontos adjacentes que afectava muito directamente o Exército já que pressupunha destapar a verdade sobre as atrocidades cometidas durante os 36 anos de conflito – a Comissão de Esclarecimento Histórico (CEH). Em El Salvador, pouco tempo antes, a Comissão de Verdade que tinha trazido a público a história obscura do conflito salvadorenho tinha culpado directamente a cúpula militar pelo envolvimento em violações massivas de direitos humanos. Este acontecimento promoveu na Guatemala uma recusa muito forte dos militares frente à possibilidade de que algo assim pudesse ocorrer no seu país, facto que irá condicionar como veremos o trabalho e resultados da CEH guatemalteca.

Caixa 1: Acordo Global de Direitos Humanos (29 de Março de 1994)⁴⁴

Em traços gerais, o Acordo pressupunha o **respeito absoluto pelos direitos humanos** por ambas as partes e exigia ao Governo uma eficaz **arquitectura institucional** capaz de garantir dito respeito. Neste quadro, ficava o Governo incumbido de:

1. Fortalecer as instâncias nacionais de protecção dos direitos humanos, nomeadamente assegurando a livre actuação e independência do Ministério Público, do Organismo Judicial e do Procurador dos Direitos Humanos;
2. Combater a impunidade;
3. Eliminar todas as forças de segurança ilegais e clandestinas, procedendo em simultâneo à profissionalização/formação e “limpeza” dos novos corpos de segurança adaptados ao contexto democrático;
4. Garantir a protecção de pessoas e entidades cujo trabalho estivesse relacionado com a defesa dos direitos humanos;
5. Assegurar a liberdade de associação, movimento e organização, em resposta à anterior participação forçosa nas PAC (Patrulhas de Auto-defesa Civil);
6. Compensar as vítimas de violações de direitos humanos.

⁴⁴ Fonte: Acordos de Paz (www.congreso.gob.gt/acuerdos_de_paz.asp), Susanne Jonas (2000: cap.3) e Pásara (2003: Apêndice).

Se o primeiro destes acordos (*Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado* – ver caixa 2) foi facilitado porque existia já o antecedente de um compromisso assinado entre o Governo de Serrano Elías e representantes das comunidades de refugiados, em 1992, que reconhecia já então o direito de estes recuperarem as suas terras (Aguilera e Torres-Rivas, 1998: 137), o segundo tema referido foi muito mais problemático de ultrapassar.

Caixa 2: Acordo para o restabelecimento das populações desarraigadas pelo conflito armado (17 de Junho de 1994)⁴⁶

O Acordo reconhecia o direito dos refugiados (que se encontravam maioritariamente no México) e dos deslocados internos, que tinham abandonado o seu espaço por causa do conflito armado, a regressar e desenhava um programa de integração desta população. Ser-lhes-iam garantidos os seus direitos e em nenhum caso deveria haver discriminação de género (sendo esta uma das referências mais significativas ao papel da mulher nos acordos de paz). Neste contexto, e ainda que este acordo implicasse um compromisso nacional, o Governo deveria:

1. Garantir as condições para o restabelecimento das populações desarraigadas pelo conflito, nomeadamente pela facilitação da aquisição de terras (factor que o acordo assumia como determinante para este processo, sendo que esta população era maioritariamente rural) ou pela atribuição de compensações;
2. Delinear uma estratégia coerente com o desenvolvimento rural sustentável e equitativo para receber estas populações;
3. Investir em infra-estruturas que garantissem um desenvolvimento equilibrado.

Para o cumprimento destes objectivos, o acordo continha um ponto em que o Governo pedia o envolvimento da comunidade internacional neste esforço e um outro onde se requeria a verificação do cumprimento do pacto às Nações Unidas. O único item que tinha aplicação imediata neste acordo era o que concernia à criação de uma Comissão que deveria estudar as necessidades destas populações e a possível criação de um fundo para este processo.

⁴⁶ Fonte: Acordos de Paz (www.congreso.gob.gt/acuerdos_de_paz.asp), Susanne Jonas (2000: cap.3) e Pásara (2003: Apêndice).

Debatia-se afinal o equilíbrio fundamental a encontrar entre a necessidade de trazer à justiça os culpados dos crimes perpetrados nos 36 anos de conflito e a urgente reconciliação de uma sociedade desavinda. Neste debate estava em causa a criação de uma Comissão que resgataria a história do conflito, facto que preocupava sobretudo o Exército, receoso de ser sujeito de graves acusações como tinha acontecido com a Comissão salvadorenha.

Determinados autores (Jonas, 2000) defendem que o resultado saído deste debate terá sido um compromisso muito pouco substancial, também por culpa da pressão exercida pelas Nações Unidas que queriam a todo o custo um acordo assinado rapidamente. A verdade é que a ONU vivia também um momento particular de tensão interna, depois da quebra do seu prestígio com os desastres no Ruanda e na Somália que lhe garantiram críticas ferozes quanto à sua (in)capacidade de evitar o recrudescimento da violência. Assim, para se comprometer com esta Missão na Guatemala – custosa em recursos humanos, recursos financeiros e mestria diplomática – o Secretário-Geral tinha que apresentar resultados urgentemente e assegurar que os riscos seriam mínimos para a já debilitada imagem da ONU.

Limitada pelos seus próprios constrangimentos de agenda e num ano de crise financeira acentuada, a ONU promoveu, no seu papel de mediador, um acordo precipitado em troca da chegada ao terreno da MINUGUA e de contrapartidas económicas, apaziguando afinal os medos do Governo e do Exército que queriam uma Comissão de Esclarecimento Histórico com funções mínimas.

Caixa 3: Acordo para o estabelecimento da Comissão para o esclarecimento histórico das violações aos Direitos Humanos e os actos de violência que causaram sofrimentos à população guatemalteca (3 de Junho de 1994)⁴⁷

O Acordo definia como funções da CEH o esclarecimento objectivo e imparcial dos actos violentos e violações dos direitos humanos ocorridos durante todo o conflito, desde 1960. Como resultado, a Comissão deveria elaborar um relatório com os frutos da investigação e recomendações para a reconciliação da sociedade, tendo para o efeito seis meses a partir da assinatura do acordo final de paz, período prorrogável por mais

⁴⁷ Fonte: Acordos de Paz (www.congreso.gob.gt/acuerdos_de_paz.asp), Susanne Jonas (2000: cap.3) e Pásara (2003: Apêndice).

seis meses. **O relatório não poderia individualizar responsabilidades e nada do que nele estivesse indicado teria consequências judiciais.**

As partes deveriam colaborar plenamente com a CEH, sendo esta composta por três elementos: o mediador das Nações Unidas e duas personalidades guatemaltecas de prestígio. Era também pedida às Nações Unidas a verificação do cumprimento deste Acordo.

As críticas da oposição ao Governo e das organizações de direitos humanos nacionais e estrangeiras foram severas quando saiu a público o texto do Acordo sobre a CEH. Um dos sectores mais ferozes foi a Igreja Católica guatemalteca, nomeadamente a Oficina de Direitos Humanos do Arcebispado (ODHA) que vinha recebendo denúncias de violações de direitos humanos há várias décadas. A indignação de ver uma CEH frágil levou a ODHA a apresentar um projecto paralelo de recuperação da história do conflito (intitulado REMHI – Recuperação da Memória Histórica), propondo-se a apresentar um relatório final com os resultados da sua pesquisa onde constariam os nomes dos culpados de violações de direitos humanos (Wilson, 1998: 189).

Quem não saiu incólume da onda de críticas foi a própria URNG, acusada de ter permitido uma solução débil para a procura da justiça e da verdade sobre o conflito. A instabilidade no seio da coordenadora guerrilheira, com alguns militantes revoltados com a delegação presente na mesa das negociações, foi colmatada com um comunicado interno das chefias e com o endurecimento da postura da URNG no tema seguinte da agenda – os direitos dos indígenas.

Tratava-se então de discutir um problema endémico da sociedade guatemalteca dos últimos séculos e a necessidade de ultrapassar finalmente uma estrutura social etnicamente discriminatória e exploradora. Era preciso, mais que mudar as práticas quotidianas, alterar a mentalidade racista que dominava na Guatemala: não bastava pôr termo à violência directa sobre os indígenas, era obrigatório eliminar as fontes estruturais e simbólicas de essa violência.

Intimamente associado ao tema sensível da propriedade da terra, o debate sobre os direitos dos indígenas provocou um novo impasse nas negociações, inviabilizando o calendário previsto que estabelecia a assinatura do acordo final de paz no final de 1994. Depois do enfraquecimento dos laços entre os antagonistas com o Acordo sobre a CEH, estes lançaram-se num ciclo vicioso apresentando propostas que sabiam inaceitáveis

pelo adversário, numa mostra evidente do declínio da vontade de negociar de cada uma das partes.

A mediação de Jean Arnault parecia com dificuldades em ultrapassar este obstáculo, facto que levou a uma intervenção directa do Secretário-Geral da ONU que endereçou às partes uma carta onde expressava o seu descontentamento pelo bloqueio vivido nas negociações e apelava a um esforço conjunto para o ultrapassar, dando um prazo de quinze dias para uma resposta dos beligerantes.

Ambos apresentaram uma proposta de aceleração do ritmo do processo de paz que impossibilitava na prática a discussão dos temas que sobravam da agenda de trabalhos. É novamente Marrack Goulding (Secretário-Geral Adjunto da ONU) que conduziu os bons ofícios necessários à retoma de um diálogo estável e de uma agenda realista com um prazo mais extenso para a assinatura do acordo final de paz. Goulding tinha ameaçado que uma recusa do Governo e da URNG levaria a uma revisão do envolvimento das Nações Unidas na Guatemala, trunfo que lhe garantiu o êxito na missão e a recuperação da linha das negociações (Aguilera, 1996: 11).

A URNG parecia, nesse momento, estar numa posição privilegiada para fazer exigências ao Governo, depois do fraco acordo sobre a CEH. Com efeito, ao fim de nove meses de negociações, o “*Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*” traduziu-se num dos maiores êxitos da URNG de todo o processo e num dos mais significativos compromissos com uma Guatemala renovada no espírito democrático. O Acordo, assinado no México já em 1995, aceitava todas as reivindicações das comunidades indígenas presentes na ASC, pressupondo uma reforma constitucional que assumisse no texto fundamental o carácter multi-étnico, multi-cultural e plurilingue da nação guatemalteca.

Caixa 4: Acordo sobre identidade e direitos dos povos indígenas (31 de Março de 1995)⁴⁸

O quarto Acordo a versar sobre temas substantivos reconhecia a identidade da comunidade indígena no que concerne nomeadamente à descendência directa dos antigos maias, **aos idiomas, a uma cosmovisão e uma cultura comuns**. Dentro dos direitos culturais e instituições das comunidades indígenas que reconhecia estavam

⁴⁸ Fonte: Acordos de Paz (www.congreso.gob.gt/acuerdos_de_paz.asp), Susanne Jonas (2000: cap.3) e Pásara (2003: Apêndice).

incluídos: os nomes, apelidos e toponímias próprios das línguas maias, a espiritualidade, templos e centros sagrados, o uso do traje indígena e o direito consuetudinário (cuja integração e articulação com a lei guatemalteca o Governo se propunha estudar, nomeadamente pela reforma das leis municipais).

O Acordo definia como delito a discriminação étnica e, numa segunda referência aos desequilíbrios de género na sociedade guatemalteca, apontava o caso particular da discriminação dupla de que a mulher indígena frequentemente era alvo.

Estabelecia também a criação de cinco comissões paritárias – constituídas por igual número de membros do Governo e de membros de organizações indígenas – que orientariam a implementação das reformas sobre a educação, a oficialização dos idiomas, os lugares sagrados, a participação e a terra.

Também este acordo pedia a verificação das Nações Unidas quando entrasse em vigor, no momento da assinatura do acordo final de paz.

Este acordo tratava afinal dos direitos de uma comunidade que não era minoritária na Guatemala, se não justamente o contrário. Na Guatemala coexistem várias comunidades de origem maia, com comunidades ladinas, mestiças e *garífunas*.

A assinatura deste acordo deu um novo alento ao processo de paz, nomeadamente por alimentar as esperanças do cidadão comum no processo de paz. Este sentimento foi também ampliado pelo contacto das populações de todo o país com a MINUGUA que tinha, finalmente, chegado ao terreno em Novembro de 1994. Para o desempenho das funções referidas no Acordo de 29 de Março de 1994 a MINUGUA tinha o direito de se deslocar por todo o território guatemalteco. A sua presença no terreno acabou por dar um impulso único ao processo de negociações sendo os olhos da comunidade internacional na Guatemala, chegando mesmo às zonas rurais mais afastadas da dinâmica política.

Em Março de 1995, no mês da assinatura do Acordo sobre os direitos dos indígenas, saiu o primeiro relatório da MINUGUA assaz crítico a ambas as partes por incumprimento do Acordo Global sobre Direitos Humanos. O relatório denunciava a continuação de práticas ilegais pelo Governo como execuções extrajudiciais entre outros delitos graves, assim como da URNG que continuava a exigir “impostos de guerra” e a sabotar infra-estruturas (Aguilera, 1996: 10).

O clima de confiança entre as partes enublou-se numa etapa já de si complicada do processo de negociações, em que o tema que estava sobre a mesa – a questão socio-

económica, que incluía tópicos tão amplos como “*a questão agrária, as políticas de descentralização, desconcentração e regionalização, o fortalecimento dos governos locais, a política monetária, cambial, creditícia e fiscal, assim como temas sociais tais como a saúde, educação e segurança social*” (cf. Aguilera, 1996: 12) – respeitava afinal a problemas estruturais da Guatemala.

Um outro facto que propiciou uma nova desaceleração do ritmo do processo de paz foi a aproximação das eleições gerais previstas para Novembro de 1995. Vários actores envolvidos no processo afirmaram mesmo que a URNG atrasou deliberadamente a tomada de decisões por preferir negociar com o Presidente que substituísse León Carpio, quem considerava mais débil como adversário (Pásara, 2003: 30), aproveitando também esta etapa pré-eleitoral para preparar a sua institucionalização como entidade política e assim ganhar legitimidade redobrada na mesa das negociações.

As eleições de 1995 constituíram, de facto, um marco simbólico para o processo de democratização da Guatemala que alimentava e se deixava alimentar pelo paralelo processo de pacificação, ao ser a primeira vez em quarenta anos que uma força de esquerda competia nas urnas. A URNG fez uma declaração de cessar-fogo unilateral para o período eleitoral apelando às populações para irem votar. Ao apresentar as suas intenções de participar no escrutínio, a URNG ouviu uma série de actores sociais – nomeadamente aqueles com assento na ASC – mostrando interesse em acudir às eleições integrada numa coligação de interesses distintos.

Apesar da ameaça que pairava da possível vitória do partido de Ríos Montt – *Frente Republicano Guatemalteco* (FRG) – cuja postura sobre a continuação ou não do processo de paz não era clara, a maioria dos votos centrou-se na proposta de manutenção das negociações do PAN (*Partido de Avanzada Nacional*), cujo líder, Álvaro Arzú Irigoyen, venceu à segunda volta.

Outro resultado importante saído do escrutínio eleitoral foi a percentagem auferida pelo recém-criado partido *Frente Democrático Nueva Guatemala*, ligado à URNG, que totalizou 8% dos votos, ganhando assim, apesar da fraca experiência política e dos recursos financeiros e logísticos reduzidos, seis assentos no parlamento e trinta câmaras municipais. Este resultado mostrava à esquerda que era possível seguir a via política, facto que deu um impulso muito importante nesta recta final das negociações.

Ainda Arzú não tinha tomado posse e já tinha iniciado uma ronda de diálogos discretos e informais com os líderes da URNG, ajudando assim a criar boas relações

personais com os seus adversários políticos. No seguimento desta iniciativa, ao chegar à Presidência, Álvaro Arzú vai manter uma mesa alternativa de encontro com a guerrilha, sem o objectivo de assinar compromissos, mas sim para cultivar laços de confiança entre as partes e tentar encontrar consensos longe da pressão da mesa oficial das negociações.

Este projecto paralelo do Governo teve como anfitrião um actor pouco convencional que tinha ganho alguma visibilidade internacional pela mediação do conflito moçambicano: a Comunidade de Santo Egídio. Sem contar com a presença do mediador Jean Arnault, esta iniciativa de “*second track diplomacy*” permitiu criar uma base de relacionamento entre os antagonistas propícia ao desenrolar positivo do processo de paz, tal como veremos em seguida.

Este tipo de propostas prometia uma postura governamental diferente da que tinha sido assumida pelos três antecessores civis de Arzú. Em boa verdade, este novo quadro nascia da interacção dinâmica e construtiva que se deu com o encontro do próprio Presidente – antes de mais, um empresário que entendia bem a urgência de encontrar estabilidade que por sua vez possibilitasse a entrada de ajudas e investimento estrangeiro necessários ao crescimento económico – com os homens que o rodeavam. Entre eles estavam Gustavo Porras, um dissidente da URNG, do antigo EGP, que tinha abandonado a guerrilha nos anos oitenta, profundo conhecedor dos interesses do adversário e que chefiaria a nova COPAZ; Eduardo Stein, o Ministro das Relações Exteriores, um homem claramente a favor da paz e o General Julio Balconi, de uma franja mais liberal do Exército que Arzú escolhe para Ministro da Defesa, responsável por promover laços de solidariedade com os guerrilheiros da URNG, com quem os militares partilhavam afinal o mesmo universo.

Visivelmente mais débil na mesa de negociações, face a um Governo que dispunha de mais recursos militares e financeiros e que contava com um recurso adicional também muito superior – a informação – a URNG ganhava assim confiança para investir no processo de paz. De facto, certos actores do processo afirmaram que, em determinado momento, os líderes da guerrilha confiavam mais na delegação governamental do que na sua própria Comissão Político-Diplomática, chegando esta a ser mesmo demitida, em Maio de 1996 (Pásara, 2003: 32).

Com efeito, após uma limpeza nas chefias militares do Exército pela mão de Arzú, a URNG declara, a 19 de Março, o abandono unilateral das armas. Esta tomada de

decisão viu como resposta governamental o final da contra-insurgência, sendo assim assumido também o cessar-fogo pelo Governo.

A URNG percebia que com o avançar do processo de paz, o seu poder que antes residia na força das armas, agora debilitado, tinha que ser rapidamente substituído, urgindo assim a conclusão das negociações. Com os dois adversários a dar sinais de acreditarem na paz como objectivo real e não apenas espúrio, entrávamos na fase de encerramento do processo negocial.

A 6 de Maio de 1996, era assinado o quinto acordo que se debruçava sobre um tema substantivo: o “*Acuerdo sobre aspectos socio-económicos e situación agraria*”. O Acordo apontava, como vector essencial para o desenvolvimento económico do país, a necessidade de uma reforma fiscal que possibilitasse ao Estado guatemalteco ter receitas suficientes para conduzir o processo de modernização económica e a série de reformas que os acordos assinados implicavam.

Contrariando um conflito comum entre os esforços de construção da paz e as exigências das instituições financeiras internacionais que se centravam normalmente na redução do papel do Estado na economia, na Guatemala – em grande medida, pelas lições aprendidas com o caso salvadorenho – a comunidade internacional exigia então um desempenho mais activo do Estado na condução do desenvolvimento económico do país. O Acordo previa o aumento das receitas fiscais para 12% do PIB até ao ano 2000, sendo que no momento da sua assinatura, estas não ultrapassavam os 8%, correspondendo, assim, à taxa mais reduzida de toda a América Latina.

Caixa 5: Acordo sobre aspectos económicos e situação agrária (6 de Maio de 1996)

O Acordo fazia recair sobre o Executivo um papel mais empenhado na redução da pobreza e na promoção de um desenvolvimento sustentável e integrado. Harmonioso com a necessidade de uma democracia mais participativa e descentralizada, o Acordo previa a criação de “conselhos de desenvolvimento”, nas cidades como no campo, para conduzir um projecto integrado de recuperação económica.

O Governo ficava assim responsável pela **criação de emprego e de riqueza** (o PIB deveria crescer pelo menos 6% anualmente) e **pelo investimento nos serviços sociais básicos**. Sem definir uma reforma agrária, o Acordo previa, no entanto, um impulso modernizador para a agricultura encabeçado pelo Estado e um projecto de redistribuição de terras, sem que estivessem estipuladas as medidas concretas para ditos programas.

Pressupondo um incremento nas receitas do Estado, o Acordo sobre questões socio-económicas exigia o aumento do gasto público em questões sociais prioritárias como a educação e a saúde⁴⁹, assim como numa estratégia para a problemática agrária. Este Acordo foi possível pela boa comunicação entre o Presidente Arzú (com experiência na matéria) e a comunidade de países doadores e as instituições financeiras internacionais presentes, sob o apelo das Nações Unidas, para uma maior concertação de interesses sobre esta temática crucial.

No mesmo dia em que se assinou o Acordo, o representante do sector empresarial – o CACIF – pronunciava-se publicamente a favor do compromisso estabelecido, mostrando com clareza que conhecia já o conteúdo do mesmo. Se este acontecimento parecia apontar para o surpreendente envolvimento activo de um dos grandes sectores perturbadores do processo, a verdade é que o resultado do Acordo era novamente mais próximo ao desejado pelo Governo, ficando bem longe dos propósitos da URNG, pela ausência de definição de políticas concretas. Com a pressa de ver concluído o processo de negociações, a guerrilha (incentivada pela ONU e pelos países doadores) abdicava de reformas mais radicais para não comprometer esta última etapa do caminho para a paz. O ritmo do processo era assim acelerado pelas partes e pelo mediador.

O ponto que se seguia na agenda de trabalhos – o fortalecimento da sociedade civil e o novo papel do Exército – contribuía com um passo mais para o já iniciado processo de desmilitarização da sociedade guatemalteca. Era imperativo demarcar a fronteira entre a segurança interna e a segurança externa, centrar o papel do Exército apenas nesta última e para tal renovar a doutrina militar.

O “*Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*” saiu a público mais cedo do que o previsto, tendo sido assinado na Cidade do México, a 13 de Setembro de 1996. Este assegurava a transformação da entidade militar adequada ao novo contexto pacífico e democrático, pela redução do número de efectivos e recursos financeiros, assim como pela dissolução final dos instrumentos de contra-insurgência como as PAC (Patrulhas de Auto-defesa Civil). O Acordo reservava, no entanto, para o Exército, algumas franjas de autonomia dentro da nova dependência do poder civil.

⁴⁹ Nestes dois sectores, o Estado deveria, segundo o Acordo, passar a gastar 50% mais do que os valores gastos no ano de 1995.

O consenso que permitiu a assinatura deste Acordo foi facilitado pelos laços de solidariedade profissional estabelecidos nos encontros paralelos que a equipa de Arzú para a Defesa tinha promovido entre o Exército e a URNG. O Acordo sobre o tema militar dava por terminada a discussão dos temas substantivos da agenda, concluindo assim a etapa mais delicada das negociações. As partes entravam assim numa “mentalidade de saída” (Aguilera e Torres-Rivas, 1998: 148) preocupados já com a fase posterior à assinatura final da paz.

Um acontecimento inesperado veio, no entanto, perturbar esta etapa aparentemente mais tranquila. Em Outubro de 1996, uma cidadã prestigiada da sociedade guatemalteca (Olga Alvarado de Novella), próxima ao círculo social do Presidente Álvaro Arzú, era sequestrada numa acção conduzida por um elemento da ORPA – uma das entidades integrantes da URNG, curiosamente aquela que durante as negociações se tinha mostrado mais conivente com a proposta negociada. Alguns autores admitem que o ocorrido se deu por necessidade da ORPA de angariar rapidamente receitas, num momento em que tinha deixado de exigir “impostos de guerra” e se encontrava numa grave crise financeira.

A negociação do resgate acabou por envolver Governo e URNG num escândalo público que podia ter posto em causa os logros dos últimos meses. O Governo condicionou a continuação do processo de negociações ao reconhecimento de culpas pela URNG. A guerrilha cumpriu com o exigido e afastou do processo o líder da ORPA, Rodrigo Asturias (de pseudónimo Gaspar Ilom), para não arriscar a continuação do diálogo com o Governo.

Com ajuda de Jean Arnault e por se estar afinal numa etapa menos conturbada das negociações, foi possível retomar a agenda de trabalhos. O primeiro tema que se decidiu tratar foi então a questão operativa mais simbólica de todas: o cessar-fogo. A 4 de Dezembro de 1996, entrados no último mês do processo de negociações, as partes assinavam o “*Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego*”, na capital de um dos principais países doadores, a Noruega.

Ao Acordo que tratava da desmobilização de ex-combatentes, do seu desarmamento e da sua reintegração na vida civil seguiu-se, três dias depois, o “*Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*”. Este Acordo, assinado em Estocolmo, na Suécia, continha uma disposição que como veremos se veio a revelar crucial para o momento da implementação: dispunha que as medidas estabelecidas nos Acordos

deveriam ser objecto de uma reforma constitucional e esta submetida ao Congresso. Mais tarde analisaremos as consequências desta cláusula.

A 12 de Dezembro, as partes assinavam, em Madrid, o “*Acuerdo sobre las bases de incorporación de la URNG en la legalidad*”, formalizando definitivamente a inclusão na vida política daquela que foi, por muitos anos, a única alternativa de oposição na Guatemala. Neste quadro foi proposta uma Lei de Reconciliação Nacional, a ser aprovada pelo Congresso, sobre o cariz da amnistia a ser concedida aos antigos combatentes, tanto do Exército como da guerrilha. Este último debate reabria o tema da Justiça iniciado com a Comissão de Esclarecimento Histórico. O Congresso, de maioria conservadora, pressionado pelos activistas pelos direitos humanos nacionais e internacionais, foi levado a excluir da amnistia os crimes de genocídio, tortura e desaparecimentos forçados.

Depois desta polémica final, no antepenúltimo dia de 1996 – quase a terminar o prazo que Arzú tinha dado para o fim das negociações – as partes subscreveram os dois últimos acordos: “*Acuerdo sobre el Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz*” e o simbólico “*Acuerdo de paz firme e duradera*” que selariam o fim desta etapa da história guatemalteca.

A presença das Nações Unidas como mediador facilitou o compromisso dos vários actores da guerra, que se transformavam agora nos protagonistas da paz. Arnault (cujo diminuto cargo que tinha na hierarquia da ONU criou dúvidas iniciais) demonstrou ter a destreza necessária para, por um lado, ajudar o Governo guatemalteco a encontrar o equilíbrio entre a satisfação dos sectores mais resistente à paz e a reacção à pressão internacional que exigia a resolução pacífica do conflito. Os aliados tradicionais do Governo, elite económica e Forças Armadas, alinharam com o Executivo pela necessidade de assegurar uma imagem mais democrática ante a comunidade internacional que podia garantir o relançamento económico do país. Foi, aliás, imprescindível neste processo o labor de uma facção mais progressista da esfera militar. Mas Jean Arnault conseguiu, por outro lado, atrair a guerrilha a um novo quadro de legitimidade política, atribuindo-lhe um lugar crucial no palco onde se decidiu o futuro da Guatemala, lugar esse que não reflectia exactamente uma conquista própria da URNG de representatividade da população guatemalteca.

Na Guatemala, foi possível alcançar o final do conflito armado por uma série de condições objectivas que tentámos ressaltar: um novo contexto internacional, o

esgotamento de um regime contra-insurgente, um novo papel da ONU na gestão de conflitos, etc. Mas também tornaram possível uma paz negociada fenómenos de criatividade, de confiança e empatia que muitas vezes a teoria falha ao não conseguir explicar.

Por toda este entramado de razões, terminada a actividade guerrilheira como resposta à política contra-insurgente do Estado, o conflito na Guatemala transitava para as renovadas instituições democráticas. A intervenção das Nações Unidas no que respeita à mediação do conflito terminava assim com um balanço bastante positivo, passando a uma nova etapa do seu envolvimento: o alargamento do mandato da MINUGUA à verificação da implementação de todos os acordos de paz.

3.5. Primeiras conclusões sobre o processo de mediação

Da análise do processo de negociações para a paz na Guatemala mediado pelas Nações Unidas entendemos que uma das premissas da nossa hipótese de trabalho parece, de facto, adequar-se à realidade: o objectivo central do percurso das negociações não se circunscreveu à resolução do conflito armado entre a URNG e o Governo guatemalteco, uma vez que foram tratados temas de carácter múltiplo e não apenas de cariz militar e político. Na Guatemala, sob a égide da ONU, tentou-se gerir o conflito numa perspectiva ampla que sugere uma abordagem próxima à noção de Galtung de paz positiva.

A literatura que se debruça sobre o caso guatemalteco com frequência o compara com o que aconteceu em El Salvador, onde apenas alguns anos antes as Nações Unidas lograram a reconciliação dos beligerantes através de uma mediação bem sucedida. Com efeito, El Salvador e Guatemala mostraram duas vias distintas para a resolução de um conflito violento.

No primeiro caso, as negociações cingiram-se a cinco temas concretos – Exército, Independência das forças de segurança frente às forças armadas, Aparelho judicial, Sistema eleitoral e Verificação internacional do cumprimento dos Acordos – numa tentativa de mudar unicamente os alicerces institucionais, de forma a permitir, num segundo momento, o desenvolvimento de reformas profundas já num quadro político normalizado.

Pelo contrário, como vimos, na Guatemala apostou-se pelo debate sobre as causas profundas do conflito ainda na mesa de negociações. Esta circunstância – que foi

marcadamente apoiada pelas Nações Unidas e que pautou profundamente o desenrolar da etapa de implementação dos Acordos que se seguiu à sua assinatura – encontra uma das suas razões centrais na debilidade de um dos actores: a URNG.

Bem diferente da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional que desafiou o Governo salvadorenho durante décadas, a URNG não tinha, como foi já dito, a mesma capacidade militar ou política que lhe garantisse poder na mesa das negociações. A coordenadora guerrilheira guatemalteca, sem espaço para a oposição política legal e legítima e sem a força das armas que lhe desse voz, decidiu abraçar o protagonismo que lhe proporcionou aquela que foi efectivamente a sua grande arena política: a mesa das negociações. A URNG cresceu politicamente durante o processo de paz, desenhando um programa político mais ajustado à recente realidade democrática e em consonância com outras vozes discordantes existentes no país.

Alguns autores – como é o caso de Luis Pásara ou Hilda Salvesen – consideram que a amplitude dos Acordos de Paz na Guatemala, que lhes conferiu contornos únicos no campo da resolução internacional de conflitos, ao contrário de ter promovido uma paz durável criou um sentimento de frustração ao encontrar os primeiros entraves na fase de implementação. Esta linha de pensamento defende um desenho minimalista de Acordos de paz, flexíveis e de fácil aplicação na fase posterior à assinatura que sabemos, por observação histórica, ser normalmente menos motivadora.

A questão que estes autores colocam é se devemos tratar questões mais profundas como as de cariz socio-económico ou cultural, nitidamente mais difíceis de solucionar, mas que condicionam afinal a qualidade da democracia e da própria paz; ou antes privilegiar uma base mínima de simples e imediata aplicação que sirva de ponto de partida para reformas futuras.

Ao fazerem a comparação com o caso salvadorenho, estes autores defendem que este terá sido mais bem sucedido por ter afinal conseguido atingir metas concretas no campo político, mais seguras do que aquelas que a Guatemala viu fugir na etapa da implementação dos Acordos, tal como veremos no capítulo seguinte. Reportam-se assim a uma advertência feita por Johan Gatung quando o autor refere que uma paz mais específica peca por dificultar o consenso.

Como podemos então avaliar a qualidade da paz na Guatemala? Miall, Ramsbotham e Woodhouse⁵⁰ (cit. em Salvesen, 2002: 5) definem um quadro com duas vertentes para analisar se um caso de resolução de conflitos foi bem sucedido que nos poderá ser útil. A primeira vertente aproxima-se da noção de paz negativa: ter-se-á resolvido o conflito se se tiver evitado o retorno à violência armada entre as partes. Já a segunda vertente está ligada à visão de paz positiva, propondo que um conflito terá ficado bem resolvido se o processo tiver ajudado à reconciliação nacional e à remoção das causas do mesmo.

Tanto em El Salvador como na Guatemala o modelo de resolução de conflitos usado pelas Nações Unidas permitiu afastar a hipótese do regresso à violência armada, pelo menos nestes primeiros tempos. Para vermos se a segunda vertente proposta por Miall, Ramsbotham e Woodhouse também está a ser garantida devemos inevitavelmente passar à análise do cumprimento dos Acordos.

O estudo sobre a execução dos Acordos de paz surgirá depois de nos termos debruçado, como aconselham Bercovitch, Anagnoson e Wille, sobre as variáveis de contexto e de processo que, no capítulo que agora encerramos de carácter mais descritivo, tentámos sobrevoar. O panorama que observámos permitiu-nos compreender a trama que sustentou os Acordos e que serve de ponto de partida para a verdadeira etapa de concretização da paz positiva: aquela em que os compromissos deverão passar da palavra escrita à transformação da realidade.

Num primeiro momento vamos, então, ver como foram os primeiros anos de implementação dos Acordos de paz, recuando cronologicamente para ir ao encontro da inauguração dessa fase, que corresponde ao momento em que a MINUGUA entra no terreno. Num segundo momento, tentaremos perceber o que está por cumprir e que caminho seguiram os desígnios deixados pelos Acordos de paz.

⁵⁰ *Contemporary Conflict Resolution* (1999) Cambridge, Oxford & Malden, MA: Polity/Blackwell.

4. Fazer a paz: o cumprimento dos Acordos

4.1. O Estabelecimento da MINUGUA

O Acordo Global de Direitos Humanos assinado entre a URNG e o Governo guatemalteco, a 29 de Março de 1994, dizia no artigo X, ponto 2, que as partes acordavam em “*solicitar ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas a organização de uma missão de verificação de direitos humanos e do cumprimento dos compromissos do acordo*”⁵¹. As partes delegavam assim nas Nações Unidas a verificação internacional do cumprimento do disposto no Acordo, que, em linhas gerais, pressupunha: respeitar os direitos humanos durante o confronto armado ainda vigente, reforçar o sistema de protecção dos direitos humanos na Guatemala e promover uma reforma profunda nas forças de segurança.

Quando este Acordo foi assinado, o Secretário-Geral das Nações Unidas enviou imediatamente uma Missão Preliminar para estudar o terreno e preparar o que viria a ser a MINUGUA. A escolha dos funcionários da ONU para esta missão preparatória recaiu preferencialmente sobre aqueles que tinham experiência na América Central e/ou no tema dos direitos humanos, sendo estes acompanhados por quatro assessores fora do quadro das Nações Unidas peritos também nestas temáticas. A equipa tinha como objectivo central a elaboração de um relatório com os princípios orientadores para a mobilização, organização e recrutamento da Missão de Verificação, para o qual contariam com consultas a membros do Governo, da URNG e de vários sectores sociais (Baranyi, 1995: 7).

A liderar a Missão Preliminar para a Guatemala, presente no terreno de 24 de Abril a 7 de Maio de 1994, estava Leonardo Franco, Director da Divisão de Protecção Internacional do ACNUR⁵².

O relatório por esta redigido continha disposições várias quanto à colocação territorial que a MINUGUA deveria seguir, recomendando uma Sede da Missão na capital, oito gabinetes regionais (Cidade de Guatemala, Quetzaltenango, Sololá, Huehuetenango, Santa Cruz del Quiché, Cobán, Zacapa e Flores/Santa Elena) e cinco gabinetes sub-regionais (Jutiapa, San Marcos, Barillas, Nebaj e Cantabal)⁵³. Referia-se

⁵¹ www.congreso.gob.gt/acuerdos_de_paz.asp

⁵² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

⁵³ Relatório do Secretário-Geral sobre o Estabelecimento de uma missão de verificação da situação dos direitos humanos na Guatemala, A/48/985 de 18 de Agosto de 1994 in www.un.org.

também ao número de elementos que esta deveria integrar, que deveria rondar as três centenas entre funcionários internacionais, polícias civis e militares.

O relatório da Missão Preliminar chamava a atenção para o problema da segurança como um dos pontos a exigir particular ponderação. Ainda que o nível da violência armada fosse relativamente reduzido, o relatório lembrava que a Missão de Verificação iria chegar ao terreno ainda antes da assinatura final da paz e do correspondente cessar-fogo. Se os riscos eram reduzidos, era imprescindível assegurar as condições mínimas de segurança para proteger o trabalho dos funcionários da ONU para que estes pudessem desempenhar a sua função com êxito.

A necessidade de uma Missão de carácter multidisciplinar – acentuada aliás pela possibilidade aberta na mesa de negociações da verificação do cumprimento dos futuros acordos também pela ONU, acordos esses que concerniam nomeadamente a temas militares – abriu um debate sobre que órgão deveria tutelar a Missão de Verificação: Assembleia Geral ou Conselho de Segurança (CS). A primeira hipótese acabou por vingar, por pressão de alguns dos Países Amigos do Processo de Paz e do próprio Governo que não aceitava de forma alguma que um assunto relativo primordialmente aos direitos humanos ficasse sob a alçada do CS.

No relatório da Missão Preliminar constavam, entre outras, as seguintes recomendações:

- a) Proceder à projecção rápida da Missão de Verificação no terreno;
- b) Escolher atentamente pessoal civil e policial com experiência em investigações criminais;
- c) Privilegiar pessoal que tivesse contacto com a cultura e idiomas indígenas e estabelecer directrizes claras para o trabalho com estas comunidades;
- d) Aproveitar a experiência das ONG nacionais centradas na defesa dos direitos humanos.

A 18 de Agosto de 1994, o Secretário-Geral da ONU, num relatório dirigido à Assembleia Geral intitulado “*Estabelecimento de uma missão de verificação da situação dos direitos humanos na Guatemala*” (A/48/985), apresentava a sua leitura do processo de paz, assim como do relatório elaborado pela Missão Preliminar. A última resolução da 48ª sessão da Assembleia Geral (A/48/267), aprovada a 28 de Setembro de 1994, acolhia positivamente a proposta do Secretário-Geral de estabelecimento de dita

Missão de acordo com as recomendações contidas no relatório de 18 de Agosto, por um período inicial de seis meses.

Logo após a aprovação desta resolução, uma *Technical Advance Team* foi mobilizada para a Guatemala (Baranyi, 1995) para preparar a chegada da MINUGUA. Durante os seus dois meses no terreno, esta equipa produziu dois documentos orientadores para o pessoal da Missão – um Manual de Referência e um Manual de Procedimento de Verificação –, ao mesmo tempo que tratou de questões logísticas e aprofundou os contactos tanto com o Governo como com a URNG e vários outros sectores sociais (ONG, académicos, organizações populares, etc.). A Equipa tentou aliás incorporar estes sectores numa série de seminários que preparou para o staff da Missão de verificação para quando este chegasse ao terreno.

O Manual de Procedimento continha instruções sobre a metodologia a seguir no que concernia à verificação do respeito pelos direitos humanos. Aconselhava, nomeadamente, métodos de recepção de queixas (abordando por exemplo a necessidade de manter a confidencialidade) e de investigação das mesmas, propondo sempre o trabalho conjunto com o Procurador dos Direitos Humanos (PDH). Este Manual foi particularmente útil para a formação *in loco* dos funcionários que chegavam ao terreno, muitos deles sem qualquer outra preparação prévia sobre o caso particular guatemalteco.

Em boa verdade, três importantes recomendações que figuravam no relatório da Missão Preliminar – 1) mobilização rápida da Missão para o terreno, e a especial atenção no momento do recrutamento, 2) capacidades de investigação criminal e 3) contactos com as culturas indígenas – tinham sido, em grande medida, descuradas pela ONU na hora de estabelecer a Missão de Verificação. A MINUGUA chegou à Guatemala com oito meses de atraso e com profundas deficiências no que respeita à experiência com a cultura indígena e em investigações criminais. De acordo com as entrevistas que realizámos assim como da literatura que trabalhámos, vários funcionários da MINUGUA apontam a questão do recrutamento como um dos problemas genéricos das missões de paz da ONU que criou também obstáculos ao fluir do trabalho na Guatemala.

Do staff que constituiu a equipa inicial no terreno, “39 [elementos] *eram pessoal profissional contratado para dirigir, coordenar e aconselhar a Missão*, 72 *eram Voluntários das Nações Unidas mobilizados como observadores dos direitos humanos*, 30 *eram observadores civis da polícia* e 10 *eram oficiais militares*, 60 *eram pessoal administrativo e de apoio logístico* (Baranyi, 1995: 12)”.

A evidência do elevado número de voluntários no seio desta Missão vai ao encontro das debilidades do processo de recrutamento⁵⁴. Muito limitadas em termos de orçamento – fenómeno particularmente acentuado naquelas que saem da égide da Assembleia Geral –, as missões das Nações Unidas preferem muitas vezes chamar esta categoria de funcionários, normalmente mais jovens, com qualificações académicas e experiência profissional mais limitadas e consequentemente com uma remuneração mais reduzida que os funcionários profissionais.

Outro vício do modo de recrutamento para as missões das Nações Unidas centra-se no compromisso com os interesses da missão. Numa missão da ONU há sempre dois tipos de funcionários: aqueles que pertencem ao quadro permanente das Nações Unidas e se deslocam pelo mundo em função das necessidades da Organização e dos seus interesses profissionais e aqueles que são recrutados para uma missão em particular pelo seu conhecimento específico. Enquanto os primeiros ocupam maioritariamente cargos de teor administrativo, os segundos são os chamados funcionários substantivos e desenvolvem funções mais técnicas e consultivas.

Alguns participantes em missões deste tipo asseguram que se criam algumas fricções entre estas duas categorias de funcionários. Se o pessoal administrativo está mais preocupado em operar o aparelho burocrático que tem em mãos, o pessoal substantivo, tem um envolvimento mais profundo com o seu caso particular: a missão não é mais uma na sua carreira, mas um objectivo concreto. Voltaremos a este tema do recrutamento mais adiante.

Padecendo deste problema estrutural sobre a qualidade e espírito de compromisso dos seus recursos humanos, a MINUGUA estabeleceu-se, tendo como Chefe de Missão Leonardo Franco (1994-1996). Este seria mais tarde substituído, aquando da assinatura do Acordo de paz firme e duradoura, a pedido do Governo e das Nações Unidas, por Jean Arnault que assumiria o cargo depois de ter encabeçado a mediação durante dois anos (Veremos adiante como também esta escolha contribuiu para a descredibilização de que a Missão sofreu meses mais tarde). Do Chefe da Missão dependiam um assessor político, um assessor legal, um assessor militar, um assessor policial e um assistente especial.

⁵⁴ É importante referir que a proporção de voluntários no quadro da missão foi muito superior no início quando comparado com os dez anos da MINUGUA no terreno. Normalmente, durante o decorrer da Missão, os voluntários ocuparam 20% dos postos, sendo ainda assim uma percentagem elevada já que nos referimos à totalidade dos elementos, incluindo policiais e militares que são uma percentagem muito significativa.

A MINUGUA estava então organizada em torno a cinco grandes áreas temáticas:

- 1) Área de Restabelecimento e Incorporação (ARI);
- 2) Área de Fortalecimento do Poder Civil (AFPC);
- 3) Área de Aspectos Socio-económicos (AS-E);
- 4) Área de Assuntos Indígenas (AAI) e
- 5) Área de Direitos Humanos.

Cerca de três meses depois da instalação da MINUGUA no terreno, a 1 de Março de 1995, foi publicado o primeiro relatório da Missão. Além de descrever o seu processo de estabelecimento na Guatemala, o relatório fazia uma análise minuciosa sobre o cumprimento pelas partes do Acordo Global de Direitos Humanos. Muito crítico em relação às partes pela perpetuação de violações de direitos humanos tanto pelo Governo – com a continuação de práticas ilegais como as execuções extra-judiciais ou as detenções arbitrárias – como pela guerrilha – pela prática de sequestros e pela exigência de “impostos de guerra” –, o relatório denunciava também as autoridades estatais por não terem ainda capacidade para responder às denúncias de violações que recebiam. O final do relatório continha uma série de recomendações concretas para um efectivo compromisso das partes com o estabelecido no Acordo.

A presença de observadores internacionais no terreno, atentos e profundamente críticos à postura das partes, dava um alento único ao processo de negociações. Durante este primeiro ano da sua estadia, a MINUGUA criou relações privilegiadas com alguns sectores sociais que, pelo seu trabalho directo com as populações, serviram de valiosas fontes de informação no que respeita a violações de direitos humanos. A proximidade a ONG e à Igreja católica serviu também para ajudar a MINUGUA a estabelecer relações de confiança com as populações rurais, mais afastadas da dinâmica do processo de paz.

No âmbito do segundo grande objectivo da Missão de Verificação na Guatemala – o de fortalecer os mecanismos nacionais de protecção dos direitos humanos –, esta teve que desenvolver espaços de diálogo com as instituições guatemaltecas. Estes foram nascendo por duas vias paralelas: a colocação de consultores internacionais em várias instituições (desde a Procuradoria de Direitos Humanos ou o Ministério Público, a ONG com trabalho neste campo) e a promoção pela MINUGUA de acções de formação junto dos órgãos judiciais num programa profundo chamado “Projecto para Fortalecer o

Estado de Direito”⁵⁵ (Baranyi, 1995). Estas duas acções tinham como objectivo melhorar os serviços judiciais no seu conjunto e promover reformas profundas no quadro legislativo que permitissem erigir uma arquitectura sólida de protecção dos direitos humanos. Desta forma, a MINUGUA desenvolvia projectos de longo prazo ao mesmo tempo que garantia uma estrutura pronta a dar resposta imediata a denúncias e a fazer recomendações, reagindo também no curto prazo.

A sua primeira meta foi notoriamente alcançada, com instituições imparciais como a Amnistia Internacional a comprovarem a diminuição das violações de direitos humanos na Guatemala (cit. em Salvesen, 2002: 11). Servindo muitas vezes de aliciante para as partes se manterem firmes no compromisso com os Acordos – usada inclusivamente pela ONU, como vimos, como moeda de troca na busca de consensos mais difíceis na mesa das negociações –, a MINUGUA contribuiu inegavelmente para a assinatura final da paz entre o Governo e a URNG.

4.1.1. Uma missão mais ampla

A par com o Acordo de paz firme e duradoura, a 29 de Dezembro de 1996, foi também assinado o Acordo sobre o Cronograma para a Implementação, Cumprimento e Verificação dos Acordos de Paz que definia os parâmetros do novo enquadramento da MINUGUA. Este definia como funções da Missão:

- 1) **Verificar** do cumprimento de todos os compromissos subscritos nos Acordos. Esta tarefa implicava também a função de avaliação da implementação dos Acordos, de formulação de recomendações e de informação regular ao Secretário-Geral da ONU do cumprimento pelas partes.
- 2) Conduzir acções de **Bons Ofícios** entre as partes, em particular através da Comissão de Acompanhamento (ver adiante qual o papel desta Comissão criada pelo Acordo de Cronograma).
- 3) Facilitar a **Assessoria Técnica** necessária às partes, ou a outras entidades sempre que com a anuência das mesmas, para um correcto cumprimento dos Acordos.

⁵⁵ Este projecto era financiado na sua grande maioria pela comunidade internacional, sendo que o Governo tinha apenas de garantir 25% dos custos totais.

- 4) Promover a **Informação Pública** sobre o cumprimento dos Acordos e as actividades da Missão.

O Acordo definia também o prazo para a execução dos Acordos, a terminar passados quatro anos, no final de 2000.

A MINUGUA contaria ainda com o apoio de um Grupo de Observadores Militares que se encarregaria de verificar o cumprimento pelo Governo e pela URNG do Acordo sobre o Cessar-fogo definitivo, assinado a 4 de Dezembro de 1996 e que entrava em vigor com a assinatura final da paz. Este Grupo de Observadores Militares – que foi estabelecido pela Resolução 1094 (1997) do Conselho de Segurança, de 20 de Janeiro de 1997 – integrou a MINUGUA entre Janeiro e Maio desse ano, tendo como funções verificar a cessação formal das hostilidades, monitorizar a separação e a concentração das forças de cada uma das partes e orientar o processo de DDR (Desmobilização, Desarmamento e Reintegração) dos antigos combatentes da URNG⁵⁶.

Este Grupo de Observadores Militares da MINUGUA foi chefiado pelo Brigadeiro-General espanhol José B. Rodríguez – sendo aliás espanhola a maior contribuição de observadores (42 num total de 145)⁵⁷ – e custou 4.570.800 dólares. O Grupo constituiu uma missão de manutenção de paz (*peacekeeping*) sob a autoridade do DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) no seio da missão civil humanitária que era a MINUGUA no seu todo.

Tal como referiria o último relatório da MINUGUA, apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas a 30 de Agosto de 2004, a primeira etapa do processo (aquela que defendemos corresponder à promoção de uma paz negativa, minimalista) foi alcançada com “*relativa facilidade*”. A esta, seguir-se-ia então a etapa das “*grandes mudanças estruturais, [das] reformas legais e institucionais e [do] desenvolvimento e financiamento de uma ampla gama de políticas e programas para superar os legados do conflito, assim como as suas causas últimas*” (cf. MINUGUA, 2004).

Além da segunda etapa ser necessariamente mais complexa, é de notar que a capacidade de actuar eficazmente da MINUGUA junto dos actores nacionais diminuiu

⁵⁶ www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/minuguabackgr.html

⁵⁷ Outros países contribuíram como a Alemanha, a Argentina, a Austrália, a Áustria, o Brasil, o Canadá, o Equador, os EUA, a Federação Russa, a Noruega, Singapura, a Suécia, a Ucrânia, o Uruguai (com o 2º maior contingente) e a Venezuela.

acentuadamente à medida que nos afastávamos do momento simbólico da assinatura do Acordo de Paz firme e duradoura no final de 1996. Este fenómeno, frequente em processos deste tipo, condicionou naturalmente a fase da implementação dos Acordos.

Vejamos então como decorreu o processo de implementação de cada um dos Acordos à medida que as circunstâncias internas se iam alterando, tentando simultaneamente traçar os contornos políticos, institucionais e sociais em que esta se foi fazendo.

4.2. Os contratempos da implementação.

Terminado o processo de mediação nos últimos dias de 1996, o ano de 1997 viu nascer uma estrutura institucional que tinha como objectivo conduzir a implementação dos Acordos de paz e portanto proceder à aplicação concreta das imensas reformas previstas nos Acordos. Este percurso não iria ser fácil: os treze Acordos continham cerca de 300 compromissos, entre eles várias emendas constitucionais; objectivos que o Acordo de Calendário, assinado com o Acordo final, previa que fossem alcançados em apenas quatro anos, sem estabelecer prioridades entre eles.

No quadro governamental foi criada a SEPAZ – Secretaria para a Paz – chefiada por Raquel Zelaya, que deveria continuar o trabalho que a COPAZ tinha desenvolvido durante as negociações. A sua função passava fundamentalmente pela supervisão e aconselhamento da implementação dos Acordos de paz. A SEPAZ não assumia, assim, funções executivas, tendo sido delegadas todas as tarefas de formulação de políticas públicas aos ministérios correspondentes.

O órgão mais importante criado para a “institucionalidade da paz” foi a Comissão de Acompanhamento, estabelecida em Fevereiro de 1997. Esta reflectia o quadro dos actores presentes na mesa das negociações: era constituída por dois representantes do Governo, dois representantes da URNG e o director da MINUGUA (o antigo mediador Jean Arnault, sem direito de voto), acompanhados de um congressista e de dois cidadãos proeminentes da sociedade guatemalteca escolhidos consensualmente entre o Governo e a guerrilha. Esta Comissão tinha como funções fundamentais: a) garantir que as medidas do Governo se adequavam aos Acordos, b) desenvolver acções de bons ofícios junto das várias comissões paritárias criadas para tratarem cada uma das reformas sectoriais e c) redefinir, quando necessário, o calendário da execução destas reformas.

Durante este período imediatamente após o fim das negociações⁵⁸, dois sectores sociais ganharam particular visibilidade: os indígenas e as mulheres; duas franjas maioritárias da população guatemalteca que coincidiram como as mais vitimadas pelos 36 anos de conflito. Multiplicaram-se, nesta fase, organizações que zelavam pelos direitos destes colectivos, numa efervescência social antes impossível na Guatemala. Podemos ressaltar, por exemplo, a criação do Foro de Mulheres, criado no Outono de 1997, que formava mulheres para trabalharem em organizações de âmbito local, regional e nacional.

Ainda que este dinamismo tenha reflectido mudanças muito significativas no panorama político do país, a verdade é que, pela fragilidade da coligação que tinha assinado a paz – Governo do PAN (*Partido de Avanzada Nacional*) e URNG – esta perdia terreno nas prioridades da agenda nacional.

De facto, o cumprimento dos Acordos era desigual entre Governo e guerrilha. Enquanto a URNG vivia um processo de desmobilização efectivo e tentava solidificar as estruturas que lhe possibilitassem uma transição definitiva a entidade política, o Governo tornava-se cada vez mais passivo. À desmobilização da URNG seguiu-se um processo de reintegração social de ex-combatentes com pouco êxito, pela incapacidade económica aliada à falta de vontade política do Governo em garantir postos de trabalho aos ex-guerrilheiros⁵⁹.

Com receio de ver acontecer na Guatemala o que tinha sucedido em El Salvador – onde o moroso processo de reintegração dos ex-combatentes do FMLN tinha mantido centenas de homens em campos de desmobilização durante vários meses, criando um sentimento de frustração e descontentamento juntos dos mesmos – a URNG abdicou de utilizar a desmobilização como moeda de troca para compromissos do Governo, perdendo um dos seus grandes trunfos nesta fase pós-Acordos.

Assim, e como antes referimos, a debilidade da URNG⁶⁰ e da esquerda em geral tornava-a um adversário pouco feroz na competição com o PAN. O seu verdadeiro

⁵⁸ Importa salientar aqui que não consideramos o momento da assinatura do acordo final de paz como o fim do conflito, mas apenas o fim das negociações que permitem, por sua vez, a transladação do conflito político e social para as instituições democráticas.

⁵⁹ Em oposição ao que aconteceria com os elementos das forças armadas e das forças de segurança estatais que deveriam ser desmanteladas, mas que acabariam por ser, na sua grande maioria, reintegrados nas novas forças democráticas.

⁶⁰ Debilidade que se traduziu também no impressionantemente reduzido número de combatentes que se desmobilizou: 2928, segundo dados do Grupo de Observadores Militares da MINUGUA que conduziu o processo de DDR.

adversário político não era a esquerda, se não o FRG (*Frente Republicano de Guatemala*) que concentrava os votos mais conservadores do país constituindo-se como o segundo maior partido com assento no Congresso.

Neste quadro, Álvaro Arzú, à frente do destino da Guatemala, concluído como parecia estar o conflito armado, tinha como prioridade manter a relação privilegiada com o sector empresarial que o tinha colocado no poder. O Presidente tinha alinhado no projecto da paz, em grande medida, porque esta significava também o apoio da comunidade internacional no relançamento económico do país.

No momento em que o Acordo final tinha já sido assinado e os fundos internacionais começavam a chegar, Arzú opta por uma postura de cariz mais conservador para assegurar a fidelidade do seu eleitorado e o controlo interno do PAN.

No Verão de 1997, Arzú conduz uma acção de limpeza nas estruturas hierárquicas do Exército, para voltar a assegurar a sua independência frente às chefias militares. No entanto, as opções do Presidente não foram as mais favoráveis à manutenção da paz como prioridade para as Forças Armadas. À frente do Ministério da Defesa, em substituição de Julio Balconi (quem tinha sido um elemento fundamental durante as negociações por cultivar laços de amizade e confiança com membros da URNG), Arzú colocou Hector Barrios, e como Chefe das Forças Armadas, em substituição de Sérgio Camargo, colocou o antigo Chefe do Estado Maior Presidencial (um dos bastiões do antigo regime), Marco Tulio Espinoza, quem estava intimamente associado a um escândalo sobre o “desaparecimento” de um elemento da ORPA, “Mincho”⁶¹.

A Missão das Nações Unidas evitava fortalecer a onda de duras críticas dirigidas ao Governo, vindas não apenas dos média e da oposição, mas também do próprio PAN, onde Arzú jamais tinha conseguido um consenso total em torno da paz⁶². Pela postura mais moderada frente à passividade que o Executivo ia assumindo, a MINUGUA

⁶¹ Este caso estava relacionado ainda com a polémica que durante as negociações envolveu a URNG e depois o Governo, aquando do sequestro de Olga Alvarado de Novella, em Outubro de 1996. José Cabrera Rodas, conhecido como “Mincho”, era um elemento da ORPA (uma das guerrilhas que integravam a URNG) que tinha estado envolvido no sequestro de Novella e que tinha desaparecido quando tinha sido detido pelo Estado Maior Presidencial. Este caso acabou por envolver nesta polémica as autoridades estatais, a quem se exigia agora uma nova postura democrática. Além de afectar a URNG e o Governo, os casos Novella e “Mincho” (cujo desaparecimento vinha a público em Abril de 1997) acabaram por afectar também a própria MINUGUA e o seu director Jean Arnault, acusados de terem encoberto o caso para proteger os seus dois grandes parceiros no projecto nacional da paz (Spence, 1998).

⁶² A falta de energia a favor da paz dentro do PAN empatava nomeadamente parte das reformas que deveriam ser conduzidas no Congresso, em paralelo às que partiriam do executivo.

recebia também pesadas críticas vindas da sociedade civil pela convivência com o arrastamento do processo de implementação.

É preciso sublinhar que Jean Arnault – o director da Missão – se encontrava numa posição particularmente delicada ao sobrepor os dois papéis de chefe de uma missão de verificação e o de negociador imparcial que tinha desempenhado durante as negociações e que agora mantinha na Comissão de Acompanhamento. Algumas tarefas da MINUGUA – que exigiam acções de bons ofícios junto a vários sectores sociais para promover a efectiva implementação dos Acordos, ou mesmo a promoção do fortalecimento institucional que pressupunha um trabalho contínuo com o aparelho de Estado –, colocavam a Missão numa posição incompatível com a necessidade de manter a linha imparcial e crítica ao desempenho do Governo no que respeita ao cumprimento dos Acordos.

Nestes meses já de si particularmente tensos, emergia na Guatemala um problema acrescido, frequente a situações de pós-conflito: o incremento dos níveis de violência comum e do crime organizado. Com a proliferação de armamento ligeiro escoado para os mercados negros consequente do processo de DDR e com o aumento de índices de frustração pela não correspondência de expectativas que tinham aumentado com o processo de paz, a violência urbana aumentou incrivelmente, postulando-se como um dos principais desafios ao recente enquadramento democrático e pacífico na Guatemala.

Incapaz de dar resposta a estes novos desafios e à imensa expectativa que se tinha criado em torno dos Acordos – que para muitos guatemaltecos significavam a única solução possível para a melhoria das suas condições de vida – a coligação URNG/Governo do PAN/ONU que tinha sustentado o esforço pela paz perdia credibilidade frente a uma sociedade desencantada.

Em Abril de 1998, um novo escândalo pôs em cheque os objectivos alcançados com a assinatura da paz. A Guatemala despertou com a notícia do assassinato brutal de Monsenhor Gerardi, uma das figuras proeminentes da hierarquia católica guatemalteca que tinha liderado a iniciativa da Conferência Episcopal de recuperar a memória histórica do conflito. Dois dias antes, Gerardi tinha apresentado o produto dessa iniciativa que se tinha constituído como um projecto paralelo ao da Comissão de Esclarecimento Histórico prevista nos Acordos de Paz que estava em preparação desde Julho de 1997. O assassinato de Monsenhor no quintal da sua casa era a resposta que os sectores mais conservadores davam ao documento “*Nunca Más*” preparado pela ODHA

(*Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado*) extremamente crítico a elementos do Exército no que respeita à sua responsabilização individualizada por violações de direitos humanos.

O retorno a este tipo de violência e a consecutiva incapacidade do Governo de resolver o crime demonstravam que a impunidade continuava a proteger as redes repressoras e que a liberdade de expressão não era ainda uma realidade concreta depois de ano e meio de paz formal. O assassinato de Gerardi era apenas mais um sinal de que as mudanças que os Acordos de paz tinham prometido necessitavam de um impulso crucial para não se perderem nos antigos vícios que tinham conduzido à violência armada.

O processo da implementação dos Acordos decorria muito lentamente, sendo que o tempo não favorecia o avance. Num relatório de 1998, a MINUGUA admitia que o processo de implementação se encontrava numa fase de desaceleração que era fundamental inverter com rapidez.

Vejamos como decorria a implementação dos Acordos analisando quatro temas de particular sensibilidade: desmilitarização, reconciliação com a memória histórica, direito dos indígenas e papel do Estado.

O **processo de desmilitarização** da sociedade guatemalteca consistia numa questão particularmente relevante no novo quadro democrático que o “Acordo sobre o fortalecimento do poder civil e a função do Exército numa sociedade democrática” tratara com clareza. Este pressupunha que no final de 1997 as forças armadas deveriam ter sido reduzidas para 33% e o seu orçamento gradualmente moderado, sofrendo reduções consecutivas de 11%, 22% e 33% em relação ao PIB. O Acordo referia também a urgência de constituir um corpo de segurança estritamente civil – a Polícia Nacional Civil – enquanto a Polícia Militar Ambulante, um dos grandes instrumentos da estratégia contra-insurgente do Estado, deveria ser totalmente desmobilizada.

Jennifer Schirmer⁶³ – num balanço que fez da implementação deste Acordo, um ano depois de iniciado o processo de implementação – sublinhava que a desmobilização era ainda muito limitada, sendo que apenas cerca de 6000⁶⁴ soldados tinham sido

⁶³ Schirmer é investigadora em Harvard onde desenvolveu um estudo profundo sobre o poder dos militares na Guatemala.

⁶⁴ O total das Forças Armadas é inexacto já que o Governo teria concedido dados oficiais que diziam rondar os 33000 elementos que não correspondiam exactamente aos números referidos em entrevistas realizadas por Schirmer, mais próximos dos 40000.

desmobilizados, enquanto outros tinham sido meramente recolocados noutras zonas do país (Schirmer, 1998: 23).

A Polícia Nacional Civil – um dos pilares institucionais da democratização e da pacificação – teve no seu processo de recrutamento uma das grandes vicissitudes da implementação. Apenas cerca de 45% dos seus elementos foram seleccionados por concurso público e sujeitos a seis meses de formação, enquanto que a grande maioria foram reingressados no momento da extinção das antigas polícias militares. Profundamente influenciada que estava, assim, inevitavelmente, pela antiga doutrina militar, a nova força de segurança civil chegou mesmo a ser alvo de denúncias de violações de direitos humanos e de corrupção que a MINUGUA trouxe a público (Pásara, 2003: 164).

Com efeito, a tutela das estruturas militares sobre a Polícia Nacional Civil foi sendo ampliada à medida que os índices de criminalidade iam aumentando, fenómeno que serviu de justificação para a criação de forças mistas em que a proporcionalidade entre civis e militares era de um para dez (Edgar Gutiérrez, 1998: 34). As promessas de desmilitarização da sociedade guatemalteca ficavam assim por cumprir.

Outro grande pilar do novo enquadramento democrático pós-conflito, a **Comissão de Esclarecimento Histórico**, também enfrentava obstáculos ao fluir da sua pesquisa. Ainda que o resultado das investigações da CEH não fossem vinculativos, a expectativa em torno do relatório que iria ser apresentado era imensa. Criada a 31 de Julho de 1997, a CEH era constituída por “*três personalidades de reconhecida integridade moral e competência profissional*” (cf. Altolaguirre, 1998: 155): Christian Tomuschat, um professor alemão que além de ter um conhecimento profundo sobre a realidade guatemalteca tinha sido observador de direitos humanos da ONU; Otilia Lux Cotí, uma especialista em questões de educação e em temas indígenas e Edgar Balsells Tojo, um advogado que tinha estado envolvido no projecto constitucional dos anos oitenta (Altolaguirre, 1998: 155).

Um ano depois do estabelecimento formal da Comissão, o seu trabalho avançava com alguma lentidão, tendo como principal obstáculo a recusa de colaboração das Forças Armadas. Estas asseguravam que os ficheiros com a informação sobre a fase mais crítica do conflito, entre 1979 e 1982, tinham sido totalmente destruídos (Jonas, 2000: 153).

Quanto ao Acordo sobre os **direitos dos indígenas**, este tinha como mecanismos de implementação as “comissões paritárias”, criadas no início de 1997, que integravam

igual número de representantes do Governo e de representantes indígenas para abordar temas específicos como a língua, a educação, a participação política ou o direito à terra. Destas saíam os contornos concretos das reformas a executar, nomeadamente das reformas constitucionais que seriam sujeitas a referendo.

Mas em boa verdade, estas, como as várias reformas de carácter constitucional, esperariam ainda pela discussão no Congresso que elaboraria o texto a apresentar a referendo que só afiançado pela população guatemalteca nas urnas ganharia o carácter de compromisso de Estado. Perdidos nos debates das Comissões paritárias, os direitos dos indígenas esperavam ainda por um longo processo até se tornarem lei e prática.

Se uma grande franja dos compromissos esperava pela sua concretização com a futura reforma constitucional, outra grande parte dos pactos assumidos no processo de paz estava dependente de um esforço significativo do Governo de **modernização do aparelho de Estado**. O problema é que na Guatemala havia um ciclo vicioso difícil de contrariar: sempre que o Governo fazia uma proposta de reforma do esquema tributário para ver se as receitas fiscais se aproximavam ao definido pelo Acordo socio-económico – que garantiriam a sustentabilidade dos investimentos do Estado na melhora dos serviços públicos – a grande maioria da população insurgia-se contra a possibilidade de pagar mais impostos.

A oposição surgia dos vários sectores sociais, desde os mais conservadores a defenderem o patronato, às associações agrícolas e sindicatos em nome dos trabalhadores. Na realidade, a descrença geral no papel do Estado não permitia que este conduzisse reformas de fundo que melhorassem a sua imagem perante a sociedade. Uma dinâmica política interna desconcertada embargava, assim, o consenso em torno de um dos pontos mais necessários à subsistência do país; afinal, a Guatemala continuava a ter a percentagem mais reduzida de receitas fiscais do hemisfério.

Vários autores⁶⁵ concordam em apontar o quadro político guatemalteco como um dos principais obstáculos ao eficaz decorrer da implementação. A falta de vontade política do Governo – quem teria que assumir um papel protagónico nesta fase – e a debilidade dos sectores de esquerda para fazer oposição a Arzú, frente à recuperação de franjas mais conservadoras como era o FRG de Ríos Montt, empatava diariamente a execução dos Acordos.

⁶⁵ Ver Luis Pásara (2003), Susanne Jonas (2000), Salvesen (2002), entre outros.

Perante um quadro político instável, baseado mais em líderes pessoais que em projectos políticos sólidos, os artífices do processo de paz (o triângulo Governo/URNG/ONU) viam agora os resultados de um dos maiores erros por eles cometidos: ao quererem assumir esse papel de forma inequívoca e exclusiva para daí retirarem o máximo de dividendos políticos, tinham posto em causa a apropriação da paz pelo conjunto da sociedade guatemalteca.

Num caminho tortuoso em que as grandes mudanças sociais pareciam estar ainda por fazer, 1999 seria o ano definitivo para saber que rumo iria seguir o país. Três acontecimentos cruciais iriam marcar o ano: no primeiro trimestre esperava-se o relatório da Comissão de Esclarecimento Histórico; iria ser votado o referendo sobre as reformas constitucionais que derivavam dos Acordos de paz – processo determinante para a concretização dos compromissos assumidos em efectivas reformas de Estado – e; no final do ano, a Guatemala iria às urnas para decidir o novo Executivo.

O processo que envolveu a votação das reformas constitucionais exigidas pelos Acordos e a consequente apresentação das mesmas a referendo foi talvez o mais problemático entrave à feliz conclusão do modelo de paz⁶⁶. Ao contrário do que tinha ocorrido em El Salvador, onde as reformas constitucionais foram realizadas durante o período das negociações antes ainda da assinatura formal da paz, na Guatemala essas foram adiadas para a fase de implementação, ficando assim dependentes da dinâmica do Executivo (Sieder et al., 2002).

Ainda que inicialmente o Governo do PAN tenha cumprido no prazo previsto a apresentação das reformas no Congresso, o percurso que se seguiu pôs em causa o projecto que as Nações Unidas tinham ambicionado aplicar na Guatemala.

A proposta de Arzú começou a ser discutida pela Comissão Legislativa do Congresso em Agosto de 1997, mas o Governo estava determinado em encontrar um consenso com a oposição conservadora e deixou que o debate se ampliasse a uma série de outros temas relativamente paralelos que submergiu uma discussão crucial numa contenda político-partidária. Para tal foi criada uma *Instância Multipartidária* que terminou empatada pela complexidade dos vários temas em debate, já bem marginais ao foco central dos Acordos de paz. Cada partido trazia à Instância temas da sua própria agenda política, como era o caso do FRG que queria alterar a proibição constitucional

⁶⁶ Sobre a questão do referendo sobre as reformas constitucionais baseámo-nos fundamentalmente na análise feita por Susanne Jonas (2000: 189-216) e pela leitura dos entrevistados.

da candidatura do seu antigo líder Ríos Montt à Presidência pelo seu envolvimento no golpe de 1982.

Tendo perdido credibilidade junto da comunidade internacional pela forma como tinha conduzido o debate da reforma fiscal em Fevereiro de 1998, Arzú queria acelerar a discussão das reformas constitucionais para poder apresentar resultados concretos de implementação dos Acordos na reunião do Grupo Consultivo que iria juntar a comunidade de países doadores e as instituições financeiras internacionais em Maio desse ano. Com esse objectivo, acabou por dissolver a Instância Multipartidária e redirigir a discussão das reformas constitucionais ao Congresso, exigindo prioridade para as reformas relativas aos Acordos. À falta de uma conclusão satisfatória no Congresso, a reunião do Grupo Consultivo foi adiada para Outubro, na esperança de até então o debate ficar concluído.

A COPMAGUA (uma associação indígena) aproveitou o adiamento para apresentar também a sua proposta de reforma constitucional centrada fundamentalmente na inclusão do direito consuetudinário indígena na lei primária guatemalteca. A Organização indígena conseguiu chegar a acordo com apoio no Congresso da FDNG. Neste momento, as treze alterações constitucionais previstas nos Acordos tinham-se transformado em cerca de cinquenta, acrescentadas de várias outras propostas, a grande maioria delas em nada relacionadas com os Acordos.

Já em Outubro, e com a reunião do Grupo Consultivo a aproximar-se, as reformas foram finalmente aprovadas em Congresso, logrando a maioria de 2/3 exigida pela Constituição, com a abstenção do FRG. Para que assumissem realmente o espírito de reformas nacionais estas seriam então levadas a referendo, onde o povo guatemalteco votaria pela sua aprovação.

Mas nem a Natureza parecia estar do lado da paz na Guatemala. Quando tudo parecia preparado para o referendo, o Furacão Mitch assolou a América Central obrigando a região a responder a mais uma adversidade. O Governo decidiu declarar “estado de calamidade”, numa enunciado que extravasava largamente esta medida ao restringir também algumas liberdades constitucionais com a justificação de manter a ordem no país. Entre estas restrições constava a proibição do Tribunal Supremo Eleitoral de convocar o referendo, o que só pôde fazer já no ano seguinte, em pleno ano de eleições.

Logo no início de 1999, o conjunto dos grupos e organizações que se opunham às reformas constitucionais recorreram à *Corte Constitucional* (Tribunal Constitucional)

alegando que estas eram inconstitucionais. Estes grupos tinham naturezas e interesses muito diversos, desde os fiéis protectores da Constituição, como o CEDECON (*Centro por la Defensa de la Constitución*), até organizações que rejeitavam a igualdade de direitos para as comunidades indígenas ou que mantinham a visão estrita dos Acordos de paz como meio de desmobilizar a guerrilha, como a *Liga Pro-Patria* (Jonas, 2000: 194). Sendo os grandes garantes do *status quo*, estes grupos contavam com o apoio da grande maioria dos media – que lhes permitiu conduzir uma enorme campanha contra o referendo –, assim como de algumas estruturas estatais ainda profundamente conservadoras. Assim, a Corte Constitucional aprovou a moção de inconstitucionalidade das reformas e devolveu-as ao Congresso.

No lado oposto, as forças pró-referendo – a COPMAGUA, a FDNG, a URNG, a ASC, assim como organizações laborais, de estudantes e religiosas – contavam com muito menor visibilidade nos média, apostando em manifestações de rua como forma de campanha. Poucos dias antes do referendo, o próprio FRG, numa manobra política inteligente, declarou-se a favor do voto no “Sim” na consulta: de facto, todos os partidos políticos com assento no Congresso se assumiam a favor das reformas constitucionais, mas nenhum deles parecia ter capacidade ou vontade de investir numa campanha que pudesse fazer frente à conduzida pelos defensores do “Não”.

A MINUGUA, que se envolveu profundamente no esclarecimento das populações sobre o referendo (se bem que sempre a afirmar-se neutral, sem fazer campanha pelo “Sim”), contava também com um orçamento limitado para esta que era afinal uma das suas grandes tarefas no terreno – a informação pública.

O Congresso optou por dividir as imensas reformas em quatro grandes temas, sem nenhuma distinção entre as que estavam ou não relacionadas com o processo de paz. O texto proposto a referendo, tremendamente complexo, via então fixar o prazo para a consulta popular para Maio de 1999.

Entretanto era apresentado, a 25 de Fevereiro de 1999, o relatório da Comissão de Esclarecimento Histórico, de seu nome “*Memoria del silencio*”. O relatório expunha mais de três décadas de brutalidade massiva que a sociedade guatemalteca imaginava ter acontecido, mas não estava preparada para a imensidão dos acontecimentos descritos.

O texto afirmava que o conflito se tinha traduzido em mais de 200.000 vítimas mortais ou “desaparecidos”, culpando as forças governamentais por mais de 600 massacres e a guerrilha de 32. De facto, os principais visados eram os sucessivos

governos da Guatemala: 93% das violações de direitos humanos durante o conflito tinham sido perpetrados pelas forças do Estado ou por grupos paramilitares a ele associados. O relatório atestava também que as autoridades estatais tinham sido responsáveis por “actos de genocídio” no biénio de 1981/1983 contra as populações indígenas⁶⁷. Além dos indígenas, apontava as mulheres como a franja populacional que mais tinha sofrido durante o conflito. O relatório asseverava finalmente que o Governo dos Estados Unidos tinha de forma directa ou indirecta apoiado as autoridades guatemaltecas neste conjunto de violações (Jonas, 2000: 154-155).

O impacto do relatório da CEH foi tremendo junto dos sectores mais esclarecidos, sem ter, no entanto, igual repercussão junto das bases. O Governo reagiu com um comunicado discreto, a tentar, de alguma forma, distanciar-se das acusações do relatório. Às várias recomendações da Comissão – que compreendiam um programa de procura dos desaparecidos, de promoção de uma cultura de tolerância e um programa de reparação às vítimas do conflito – a SEPAZ respondeu com a promessa de estudar o modelo de reparação.

No mês seguinte, em tempos de plena campanha pelo referendo, Bill Clinton (na altura Presidente dos EUA) viaja até à Guatemala onde assume publicamente os erros da administração americana no apoio à contra-insurgência guatemalteca, pedindo formalmente desculpas à população que visitava. Nem o Governo, nem as Forças Armadas foram capazes de um acto semelhante.

A poucos dias do referendo, dois activistas de esquerda, ligados a movimentos indígenas, foram assassinados – Roberto González e Juana Lucía. As atrocidades e a repressão de mais de três décadas de conflito tinham ainda resquícios acesos na nova era supostamente democrática. A desconfiança dos guatemaltecos – uma característica que seguramente terá raízes históricas e que vários analistas e antropólogos⁶⁸ apontam como uma distinção peculiar deste povo – voltava a pautar as suas relações com o Estado e as autoridades.

Quando, a 16 de Maio, mais de 80% dos eleitores não foram às urnas, abdicando do direito de votar naquele que era o momento essencial de materialização do longo caminho da paz, esta descrença na *coisa pública* tornou-se ainda mais clara. O resultado do referendo foi um choque para todos aqueles que tinham acreditado no projecto da

⁶⁷ O relatório da CEH declarava que 4/5 das vítimas do conflito eram indígenas.

⁶⁸ Ver por exemplo Figueroa (2005) sobre a natureza desconfiada da sociedade guatemalteca, Jonas (ver onde).

paz. Não apenas pelo elevadíssimo nível de abstenção, mas porque dos 18,55% de eleitores que tinham acudido ao acto, uma maioria (55%) tinha optado pelo “Não” às reformas constitucionais.

Várias razões parecem apontar para este resultado. Em primeiro lugar, o longo debate no Congresso tinha quadruplicado o número de reformas, tornando o texto a apresentar a referendo num conjunto pouco claro e até incoerente que uma grande maioria da população guatemalteca (que não teve acesso a esclarecimentos públicos) não compreendeu. Aqui seria preciso apontar também algumas culpas às Nações Unidas, que tinham neste campo uma função essencial que ficou, no entanto, aquém das necessidades por falta de recursos financeiros. A ONU podia ter colmatado a inoperância dos outros sectores que faziam campanha pelo “Sim” ao referendo: por um lado, os sectores de esquerda (a FDNG, a URNG, os sectores indígenas, entre outros), que padeciam, na sua grande maioria, de uma fraca capacidade de mobilização pela óbvia carência de experiência política; por outro, o próprio Governo, que em vésperas de eleições preferiu manter um perfil demasiado discreto e pouco comprometido.

Frente a uma coligação pró-paz pouco dinâmica, os sectores mais conservadores que rejeitavam as alterações constitucionais usaram todos os meios ao seu dispor para chegarem às populações. Com discursos simples e algo demagógicos, conseguiram inverter as expectativas de vitória do referendo que meses antes dominavam a opinião pública.

Em entrevista a um antigo funcionário da MINUGUA, percebemos que em boa verdade as expectativas em torno do processo de paz – sustentadas por uma certa elite de esquerda guatemalteca e em grande medida pela própria ONU – eram falsas e não se adequavam à realidade sentida pela generalidade da população. A descrença no projecto da paz terá começado muito cedo, uma vez que quando se deu início às negociações para pôr termo ao conflito os guatemaltecos não se sentiam já afectados pela violência armada há alguns anos. A paz poderia ganhar um sentido se então concretizasse uma reforma nacional profunda no sistema político e social do país, que no fundo foi o projecto em que as Nações Unidas investiram, mas em que cedo os guatemaltecos perderam a fé pela falta de solidez dos compromissos por parte das autoridades estatais.

Ao reflectirmos sobre este panorama, parece-nos sensato interpretar os resultados do referendo sobretudo como um sinal de profunda indiferença e descrença na classe política, muito natural numa sociedade em que durante anos o Estado foi o autor da repressão e que, num momento em que se democratiza, continua a falhar como garante

das necessidades básicas dos seus cidadãos, sejam estas a segurança, a justiça, a educação ou a saúde⁶⁹. De alguma forma, pediu-se aos guatemaltecos uma demonstração de cidadania quando o Estado não cumpria minimamente os deveres a que estava obrigado.

Entre as várias reformas que os Acordos de paz propunham, a mais importante seria talvez aquela que previa a limitação constitucional dos poderes dos militares e a sua definitiva subordinação ao poder civil. O valor simbólico e prático desta reforma, que ficava assim adiada, prendia-se afinal com o tratamento da questão mais sensível da democratização e da pacificação da Guatemala: a regulação definitiva do controlo do sector militar que não poderia ser feita através de actos legislativos ordinários. Perdia-se assim a oportunidade de colmatar o incumprimento do Acordo respectivo, que pressupunha uma reorientação doutrinária do Exército, e, portanto, de recuperar o espírito do processo de paz.

A vitória do “Não” na consulta popular funcionou como um elemento desmoralizador para todos os sectores que continuavam mobilizados nas reformas dos grandes temas sociais na Guatemala. A própria MINUGUA interpretou o resultado do referendo como a rejeição de um projecto também por ela architectado. As forças resistentes ao processo de paz tinham conseguido travá-lo no momento em que se tornaria definitivo.

Aquele que terá sido o segundo grande golpe infligido à paz e às forças que a tinham sustentado ocorreu com as eleições para um novo executivo no final de 1999. Nas primeiras eleições em que a URNG concorria como partido político (a par com outras formações de esquerda como a repetente FDNG), o FRG – o partido do antigo Chefe de Estado Ríos Montt, que sempre tinha rejeitado o projecto de paz conduzido nos últimos anos por Arzú – ganhava inquestionavelmente a confiança dos guatemaltecos para assumir o rumo do país. Alfonso Portillo – acompanhado por Francisco Reyes López como candidato à Vice-presidência – vencia rotundamente à segunda volta Oscar Berger, candidato pelo PAN, com 68,3% dos votos. Também no Congresso o FRG saía

⁶⁹ Num estudo de Azpuru e Selligson referido em INSTITUTO INTERUNIVERSITÁRIO DE IBEROAMÉRICA (2005: 94) numa escala de 1 a 100, os níveis de confiança dos guatemaltecos nas suas instituições estatais são, na sua grande maioria, inferiores a 50 (Deixamos alguns exemplos: Partidos políticos – 30; Congresso – 38; Polícia Nacional – 39; Governo – 49; Procurador dos Direitos Humanos [com o maior nível de confiança] – 58)

vitorioso, assegurando 63 dos 113 assentos parlamentares e assumindo a Presidência da assembleia, na pessoa do General reformado Efraín Ríos Montt.

Não podendo concorrer à Presidência por impedimento constitucional, Ríos Montt encontrava assim a forma de recuperar poder e influência na arquitectura institucional guatemalteca. Na verdade, o antigo ditador mantinha uma relação de contornos patrimonialistas com o FRG que tinha agora o controlo da Presidência e do Congresso (Kruijt, 2001: 101). A presença num lugar de destaque daquele que tinha conduzido os mais duros tempos de contra-insurgência e que tinha sabido guardar uma posição duvidosa respeito ao processo de paz, fazia temer um retorno às antigas formas de fazer política na Guatemala.

No entanto, Ríos Montt teria de coordenar os seus propósitos com os do Presidente mandatado pelo povo – Alfonso Portillo. Portillo era um Politólogo que tinha estado exilado no México e que em 1995 abandona a Democracia Cristã para integrar o FRG. No seu discurso de tomada de posse, Portillo definia como prioridade para o seu Governo a reconciliação da sociedade guatemalteca⁷⁰. Nele integraria então alguns homens da sua confiança que vinham de sectores progressistas, alguns guerrilheiros, chamando inclusivamente para ministros, pela primeira vez, descendentes das culturas indígenas (Kruijt, 2001: 100).

Da “coabitação” entre Portillo e Ríos Montt nascia um Governo dispar que misturava novos líderes que fugiam ao tradicional recrutamento na elite aristocrática com nomes importantes do antigo regime, como era o *Ministro de la Gobernación* (Administração Interna) Byron Barrientos. Barrientos, com um passado ligado aos grupos paramilitares, dirigia agora a Polícia Nacional Civil; este era um claro sinal de incoerência do projecto da FRG para o país.

Importa acrescentar que, passados quatro anos da assinatura final da paz – terminado assim o prazo inicial dado pelo ambicioso Acordo de Cronograma para o processo de implementação – na ausência de novas reformas estruturais nos planos social e político, a comunidade internacional perdia o interesse pela Guatemala. Na agenda política mundial, emergiam novos casos a exigir a atenção da ONU e da opinião pública, como era o caso de Timor-Leste.

⁷⁰ Um dos nossos entrevistados contou que o discurso de Portillo parecia ter sido escrito pela ONU de tão prometededor parecer.

No ano 2000, as instituições da paz sofreram algumas alterações importantes: Arnault – que tinha guiado o processo de mediação, ocupado o cargo de chefe da MINUGUA e integrado a Comissão de Acompanhamento desde a sua criação é transferido para uma outra Missão da ONU no Burundi. Em substituição de Jean Arnault, as Nações Unidas colocaram o alemão Gerd Merrem, que estabeleceu – em conjunto com os seus pares na Comissão de Acompanhamento – um novo cronograma para a implementação a terminar num novo período de quatro anos, no final de 2004.

A 14 de Setembro de 2000, o Secretário-Geral da ONU requeria à Assembleia Geral um prorrogamento do prazo para a desmobilização da MINUGUA, no mesmo texto em que assumia que “[o]s progressos na aplicação do processo de paz [tinham] sido desiguais e componentes importantes do programa de paz ainda não se [tinham] empreendido]” (A/55/389). Perante o estado da situação, com as grandes reformas ainda por cumprir, o Secretário-Geral redefinia a estrutura do pessoal da MINUGUA: a Missão iria sofrer reduções graduais, que se concretizariam numa diminuição geral de 45% dos seus recursos humanos⁷¹.

Durante os quatro anos que durou o Governo do FRG, a credibilidade das instituições democráticas foi-se debilitando acentuadamente, devido, por um lado, às graves acusações de corrupção de que o Executivo foi alvo, e, por outro, ao estancamento das reformas previstas pelo processo de paz que vinha associado à incapacidade do Governo de garantir os serviços mínimos aos seus cidadãos.

4.3. Fase de transição: o encerramento da Missão

A derrota da reforma constitucional no referendo e o voto nas Presidenciais que tinha retirado do poder o partido que tinha assinado a paz, criaram um profundo sentimento de impotência junto dos funcionários da MINUGUA. Num texto sobre a implementação da paz na Guatemala, Stanley e Holiday lançavam a pergunta: “*Que espaço tem, de facto, a missão para actuar?*” (cf. Stanley e Holiday, 2002: 441).

Ao fim de ano e meio de Governo do FRG, o Secretário-Geral das Nações Unidas apresentava à Assembleia-Geral o seu sétimo relatório (A/56/1003) sobre o

⁷¹ Esta redução geral reflectia concretamente a diminuição de 45% do pessoal substantivo e de voluntários, 40% do pessoal administrativo nacional e internacional e 80% de observadores militares e de polícia.

cumprimento dos Acordos de paz. Neste, expressava uma profunda preocupação sobre o rumo do país, analisando as principais deficiências da aplicação de cada Acordo.

O Secretário-Geral apontava como principais inquietações o facto de persistirem a impunidade, o excessivo controlo das instituições militares em questões próprias da esfera civil (nomeadamente no que respeita à intervenção do Exército em questões de segurança pública), os elevados níveis de pobreza que afectavam grande parte da população e uma cultura de discriminação face aos povos indígenas. O conjunto dos Acordos de paz apresentava ainda sérias lacunas no seu cumprimento:

1. Não se tinha dado seguimento às propostas feitas pelas comissões paritárias sobre os temas indígenas, sendo que estas comunidades continuavam, por exemplo, sem estar incorporados no sistema de segurança social⁷²;
2. A reintegração de deslocados, refugiados e ex-combatentes encontrava sérios obstáculos pela falta de uma estratégia de desenvolvimento rural, sendo a agricultura ainda o grande sector económico da Guatemala;
3. O diálogo entre o Governo e as organizações de direitos humanos encontrava-se “paralisado” e muitas destas organizações voltavam a sofrer ameaças e intimidações;
4. Quanto aos programas da educação, saúde ou habitação, estes encontravam-se preocupantemente estagnados e a verificar cortes orçamentais quando os Acordos previam justamente o contrário;
5. A reforma fiscal continuava por concluir, estando a meta de 12% do PIB de carga tributária por alcançar.

O panorama era desmoralizador, com as grandes mudanças sociais previstas nos Acordos guardadas num recanto escondido da Agenda política nacional.

Neste contexto, a trabalhar cada vez mais num clima adverso, a partir de 2002, a MINUGUA começou a preparar a sua estratégia de saída. Para o efeito foi estabelecida uma Unidade Especial de Transição. Os dois últimos anos da Missão no terreno concretizaram-se fundamentalmente na criação de mecanismos que pudessem dar continuidade, depois do seu encerramento, ao esforço que esta conduziu durante os dez anos que esteve presente na Guatemala. A Missão deveria, assim, em detrimento das

⁷² Num país com mais de metade da população de origem indígena é preocupante verificar que uma significativa franja da população não está sequer inscrita nas instituições estatais: para todos os efeitos não existem aos olhos do Estado.

suas funções de bons ofícios e de verificação, privilegiar o “*fortalecimento das capacidades dos seus parceiros nacionais para levar a cabo estas funções*”⁷³. O período de transição pressuporia, assim, uma redução gradual do papel político da Missão, já que os guatemaltecos deveriam assumir progressivamente a autonomia necessária na resolução dos conflitos ainda existentes.

Em finais de 2003, com o fim da Missão no horizonte, a MINUGUA criou um programa especial de formação para 60 jovens guatemaltecos, integrados nos Voluntários das Nações Unidas, sobre o trabalho substantivo desempenhado pela Missão. Este Programa – o *National Transition Volunteers* – permitiu desenvolver as capacidades locais para dar continuidade ao trabalho da MINUGUA quando esta abandonasse a Guatemala. Estes jovens formandos seriam integrados em distintas instituições democráticas nacionais, como a Comissão Presidencial para os Direitos Humanos, a Comissão Presidencial contra a Discriminação e o Racismo ou várias organizações não governamentais.

No quadro da estratégia de transição da MINUGUA, esta promoveu o estabelecimento de um Centro do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na Guatemala⁷⁴, mantendo a colaboração que sempre quis privilegiar com as várias agências e programas do sistema das Nações Unidas.

Na resolução A/RES/58/238, de 2 de Maio de 2004, a Assembleia Geral da ONU concedia a última prorrogação do mandato da MINUGUA até Dezembro de 2004. Esta mandatava a Missão para dar prioridade, neste último ano na Guatemala, a apenas dois dos temas que a tinha ocupado até então: direitos humanos e desmilitarização e fortalecimento do poder civil.

No relatório final sobre a aplicação dos Acordos de paz, apresentado pelo Secretário-Geral à Assembleia a 30 de Agosto de 2004 (A/59/307), este admitia que ainda perduravam sérios problemas quanto à estabilidade política e social na Guatemala. Este quadro resume esquematicamente o ponto em que se encontrava o cumprimento dos Acordos de paz, oito anos após a assinatura da paz.

⁷³ Relatório do Secretário-Geral de 18 de Março de 2005 (A/59/746) *The situation in Central America: progress in fashioning a region of peace, freedom, democracy and development*, www.un.org.

⁷⁴ Esta proposta seria ratificada no Congresso da República da Guatemala em Maio de 2005.

Tabela nº 2: Grau de cumprimento dos Acordos de Paz por Acordos e tipo de resposta

Acordo	Políticas Públicas	Criação de Instituições	Reformas Legais
Direitos Humanos	1	1	1
Restabelecimento dos refugiados e deslocados	6		1
Povos Indígenas	14		4
Económico e Situação Agrária	45	1	21
Fortalecimento do poder civil	3	8	11
Reformas constituc. e regime eleitoral			1
Incorporação da URNG	1		
(Totais)	70	10	39
Percentagens	59%	8%	33%

Fonte: INSTITUTO INTERUNIVERSITÁRIO DE IBEROAMÉRICA (2005: 16), com base no último relatório da MINUGUA (2004).

Este foi o quadro deixado pela MINUGUA, antes de deixar definitivamente a Guatemala, no último trimestre de 2004. As Nações Unidas assumiam definitivamente que mudanças estruturais como as delineadas durante o processo de paz dependiam necessariamente da vontade política do Governo e do conjunto dos guatemaltecos. Sem essa condição, o seu trabalho parecia assim pouco eficaz, se não supérfluo.

A acompanhar a desmobilização da MINUGUA, um novo acto eleitoral substitui o Governo do FRG por um novo Executivo chefiado por Oscar Berger. Aquele que é ainda hoje o Presidente da Guatemala e que assumiu funções no último ano da MINUGUA no terreno, teve como principal adversário o candidato Álvaro Colom do partido *Unidad Nacional de la Esperanza*, uma facção do fragmentado PAN⁷⁵.

O terceiro grande candidato era Efraín Ríos Montt (que finalmente tinha conseguido alterar a lei constitucional que proibia a candidatura de indivíduos que tivessem estado implicados em golpes de Estado) cujo resultado pessoal, de apenas 17,65%, reflectia uma rejeição face ao candidato que não afectava, no entanto, tão claramente o seu

⁷⁵ O leque de candidatos das eleições de 2004 é paradigmático da dinâmica política nacional: os dois principais candidatos (Berger e Colom) saíram ambos do PAN, concorrendo neste acto eleitoral com partidos muito recentes, criados praticamente para o efeito. Dos vários analistas que lemos e ouvimos, todos concordam que na Guatemala a estrutura partidária é muito débil, centrando-se mais em afiliações pessoais muito focadas na pessoa do líder. Deste quadro ressalta com evidência o FRG, o partido que claramente se distancia por ter acumulado, ao longo dos anos, um quadro de afiliados e militantes mais sólido e uma importantíssima experiência política.

partido que continuava a ser o segundo maior no Congresso. Em boa verdade, o FRG era o grupo parlamentar com mais experiência política no parlamento, já que muitos dos partidos tradicionais tinham desaparecido e os novos líderes não tinham ainda grande destreza.

Berger – saído também do PAN e candidato por uma coligação de seu nome GANA⁷⁶ – prometia, na sua tomada de posse, retomar a agenda dos Acordos de paz. Mas este entusiasmo inicial foi-se diluindo à medida que os problemas actuais do país – elevados níveis de delinquência e pobreza, a grave crise económica acentuada pela descida dos preços do café – foram tomando conta da agenda política nacional. De facto, poucos partidos no Congresso centravam o seu programa nos Acordos de paz, exceptuando talvez os minoritários de esquerda como a URNG (Spence, 2004).

Sem se terem conseguido criar mecanismos que transformassem os Acordos em questões de Estado e não meramente em problemas conjunturais e partidários, o lugar que estes ocuparam na agenda nacional foi, assim, oscilando com os interesses dos partidos que iam ocupando o poder. As intenções iniciais de Berger de recuperar o processo de implementação ficaram assim condicionadas pelo contexto circunstancial que foram encontrando, que neste caso não era de modo algum favorável a grandes projectos estruturais. Com o incumprimento da reforma fiscal prevista, a questão prioritária para o Governo de Berger foi tentar arranjar dinheiro suficiente para suportar as dívidas do Estado, passando para segundo plano o esforço que as reformas sociais implicavam.

O que nos importa aqui para este estudo cujo foco essencial é a participação das Nações Unidas na Guatemala, fundamentalmente na etapa que se encerra em 2004 com a partida da MINUGUA, não é tanto o rumo que este Governo actual ou o que se lhe seguirá irão fazer no âmbito da implementação dos Acordos de paz, mas a preocupação de que esta esteja condicionada por uma agenda nacional cada vez mais preocupante e distante dos compromissos assumidos em 1996. O que, efectivamente, nos parece oportuno nesta análise é a verificação da ausência de uma estrutura que exija ao Governo guatemalteco o seguimento da orientação traçada pelos Acordos.

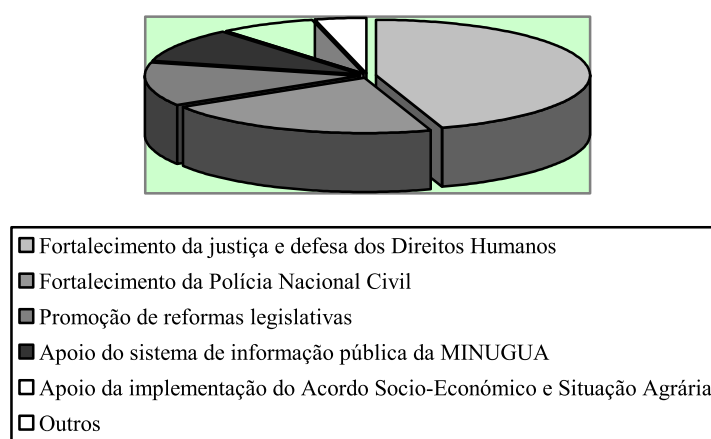
⁷⁶ GANA – Gran Alianza Nacional.

A 18 de Março de 2005, o Secretário-Geral das Nações Unidas endereça à Assembleia Geral um balanço final do trabalho da MINUGUA na Guatemala, dando por terminada uma década de verificação dos Acordos de paz. Kofi Annan começa por sublinhar a importância que teve a Missão nos seus primeiros anos, quando o seu mandato estava ainda circunscrito à verificação do Acordo Global de Direitos Humanos: a sua presença teve um efeito dissuasor fundamental para a conclusão da primeira etapa do processo na qual a ONU esteve também profundamente envolvida, a negociação dos Acordos de paz.

A ampliação do mandato à verificação dos restantes Acordos tinha pressuposto o aumento do número de elementos da ONU no terreno, que de 320 em 1995 foi subindo, alcançando o seu ponto alto no ano 2000, quando integrava 532 pessoas.

Annan recordou também o importante apoio financeiro concedido pela comunidade internacional, promovido pela ONU, dirigido à assistência técnica ao Governo da Guatemala. Segundo os dados incluídos neste relatório final, um total de 19,8 milhões de dólares de doações voluntárias – atribuídas pelos Governos da Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos da América, Holanda, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte e Suécia – tinham sido orientados para os seguintes sectores:

Gráfico nº 1: Trust Fund para o Processo de Paz da Guatemala



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ONU (MINUGUA, 2005)

A todos estes contribuintes, assim como a todos os que tinham colaborado com a promoção de uma paz duradoura na Guatemala, o Secretário-Geral agradecia pelo contributo fundamental que tinham deixado.

Aquele que era reconhecido como um dos casos de sucesso da ONU na resolução de conflitos – pela destreza que tinha demonstrado ao trazer à mesa das negociações um Governo e uma guerrilha que há 36 anos se opunham violentamente – via terminar esta colaboração com um projecto de reconstrução nacional por concluir.

5. Uma tentativa de balanço

5.1. Análise quantitativa e qualitativa da situação actual

Em jeito de balanço, lancemos um olhar sobre o panorama político e social actual da Guatemala. A primeira observação que podemos fazer é que a participação das Nações Unidas ajudou a encerrar um capítulo da história do país, marcado por um conflito armado cujas raízes se prendiam com um regime político e económico excludente. Na Guatemala não existe hoje uma guerrilha armada que enfrente o Estado pela necessidade de abrir espaços políticos. Esses espaços têm hoje portas abertas e se é verdade que ainda persistem práticas repressivas que abafam a total liberdade de expressão, estas são constitucionalmente ilegais.

Todas as linhas mestras do *standard operating procedure* que a ONU tenta aplicar como formato de reconstrução pós-bélica – desmilitarização e segurança, transição política, desenvolvimento e reconciliação – têm sementes lançadas na Guatemala. Em 2004 realizaram-se as quintas eleições democráticas, as segundas depois da assinatura final da paz, que levaram ao poder um novo executivo liderado por Oscar Berger. O sistema multipartidário parece estável e enriquecido com novas vozes que antes não tinham lugar.

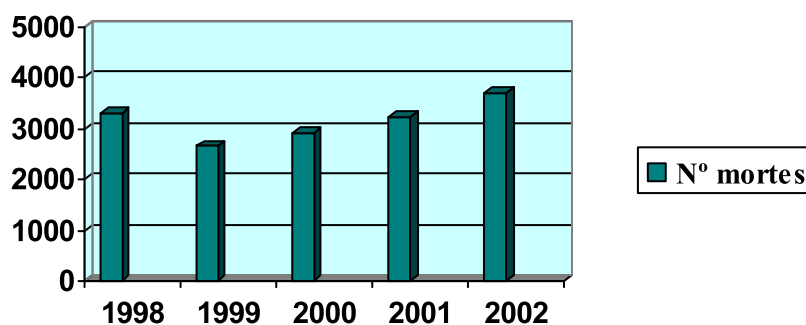
Mas o projecto de paz que a ONU quis cultivar na Guatemala não se prendia simplesmente com o cessar das hostilidades e com a promoção de eleições livres e justas. Se estes objectivos mínimos foram conseguidos, muitos pilares ficaram por erguer, numa construção que evidencia as suas debilidades quando raspamos a superfície e analisamos com maior profundidade o estado das coisas na Guatemala.

Vejamos alguns fenómenos que hoje marcam o quotidiano do país e que raramente vemos incluídos nos estudos sobre a recuperação de sociedades que viveram situações de conflito, tentando aproximar-nos da leitura de Galtung sobre a paz que, afinal, coincidia, em grande medida, com o projecto da ONU para a Guatemala.

É consensual que o processo de paz que aqui estudamos permitiu pôr um termo ao conflito armado que opôs o Governo guatemalteco à URNG, de tal forma que parece hoje pouco provável o retorno à violência com um perfil semelhante à que eclodiu nos anos sessenta. No entanto, depois da assinatura dos Acordos de paz, os índices de violência directa voltaram a subir, assumindo já não a forma de um conflito político

armado como antes acontecia, mas com contornos associados à criminalidade urbana e organizada (ver gráfico nº 2).

Gráfico nº 2
Mortes violentas nos últimos anos



Fonte: Relatório do PNUD sobre Desenvolvimento Humano 2005 (www.pnud.org).

Várias razões podem estar na origem do incremento da violência criminal na Guatemala. O país atravessa actualmente um período económico difícil, contrariando as expectativas dos guatemaltecos de que a paz traria também a estabilidade económica e uma considerável melhoria das suas condições de vida.

O fracasso da implementação dos Acordos de paz – nomeadamente daqueles que diziam respeito à reforma fiscal, a um melhor desempenho do Estado como garante dos serviços mínimos e à reforma da situação agrária como fomento de emprego – condicionou profundamente a vida de milhares de refugiados, deslocados internos e ex-combatentes que o Governo tinha o compromisso de reintegrar na sociedade. O sentimento de frustração da enorme massa de desempregados, num contexto de pós-guerra onde nos mercados negros se multiplica a oferta de armamento desviado de um processo de DDR pouco atento, servem de resposta a uma boa parte deste aumento de criminalidade.

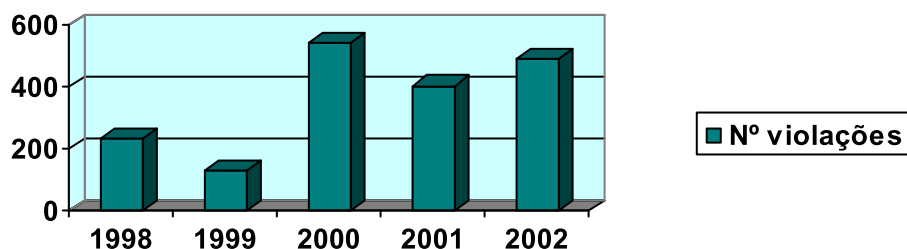
Neste quadro, um outro número emerge também de forma preocupante: o aumento do número de linchamentos, que denotam uma clara rejeição ao actual sistema de justiça, também ele uma das grandes construções do processo de paz. Este tipo de práticas acontece normalmente nas zonas rurais – onde o Estado está mais ausente – e estão associados a questões de propriedade da terra (Pásara, 2001). Um dos últimos relatórios da MINUGUA chegou a informar a comunidade internacional destes

acontecimentos, certificando que os números de linchamentos tinham subido de 47 no ano da assinatura final da paz, para 236 em 1999 (MINUGUA, 2002).

Luis Pásara, num estudo profundo sobre o sistema da Justiça na Guatemala, recupera dados da MINUGUA para asseverar que das 815 vítimas de linchamentos (entre vítimas mortais e apenas feridas) apenas 95 tinham visto abrirem-se casos judiciais como resposta aos crimes sofridos (2003: 220). Os elevados casos de justiça privada são preocupantes, mas é preciso integrá-los num contexto em que o sistema judicial apresenta lacunas gravíssimas na prossecução da justiça pública.

De facto, nos últimos anos da sua presença na Guatemala, a MINUGUA assistiu a um intensificar das tensões sociais, traduzido não apenas nestes números de violência privada como também no endurecimento da resposta governamental. O gráfico nº 3 evidencia como no desempenho da sua função primordial de observadora e dissuasora de violações de direitos humanos, a Missão perdia eficácia à medida que nos afastávamos do ano crucial de 1996.

Gráfico nº 3
Média mensal de violações de Direitos Humanos
identificadas pela MINUGUA

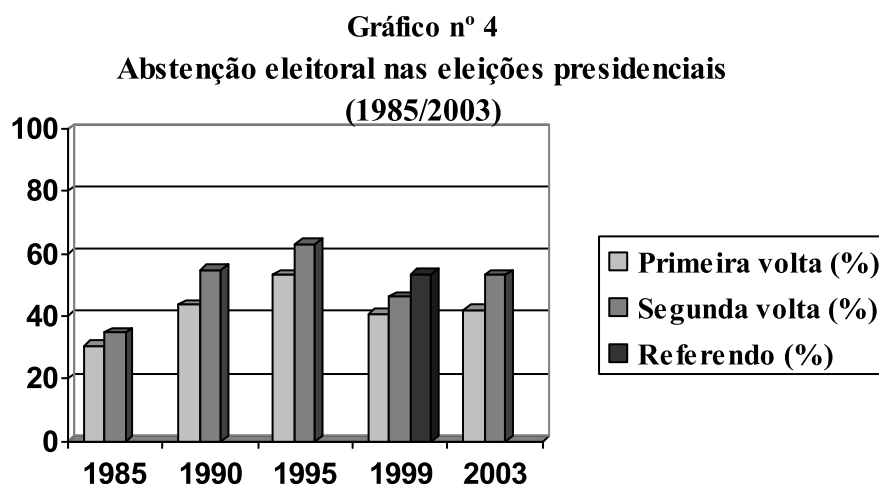


Fonte: Relatório do PNUD sobre Desenvolvimento Humano 2005 (www.pnud.org).

Dos direitos humanos violados, aqueles que contribuíram com maior intensidade para o aumento deste números foram, segundo a MINUGUA, o direito a um processo legal devido e o direito à associação e reunião, afectando dois pilares cruciais do recente edifício democrático.

Tal como os índices de criminalidade questionam a validade do consenso em torno do fim do conflito, pela emergência de novas formas de violência directa, também outros fenómenos põe em causa o próprio processo de democratização para o qual serviram de argumentos os vários actos eleitorais. É certo que são preocupantes os elevados valores da abstenção na Guatemala por se tratar de uma recente democracia que à partida

poderia entusiasmar-se com a *coisa pública*, mas esses valores são, afinal, próximos ao nível habitual de tantas das democracias europeias. Os guatemaltecos acompanham aliás igualmente democracias mais antigas e consolidadas no que respeita à sua participação em partidos políticos: no grande período de furor democrático, entre 1993 e 1999, a média da população que estava inscrita num partido político não superava os 8,15% (Pásara, 2003: 132).



Fonte: Elaboração própria baseada em Instituto Interuniversitário de Iberoamérica, 2005, p. 70.

avaliação das democracias e que aliás podem ser compensados com outras formas de envolvimento cívico), inquietam-nos outros tipo de elementos que denotam uma certa renúncia do sistema democrático no seu todo.

Vários estudos (alguns deles já referidos)⁷⁷ que investigaram a cultura democrática dos guatemaltecos evidenciaram a falta de confiança nas instituições democráticas, fenómeno explicável, entre outros factores, por décadas de poder autoritário em que o Estado é sinónimo de repressão. No entanto, parece-nos particularmente preocupante que com o seu passado histórico, cerca de 46% dos guatemaltecos aceitasse ainda em 2004 um golpe de Estado se fosse para combater altos níveis de corrupção ou de delinquência ou que 36% prefira ainda um governo de pulso forte a uma democracia participativa (Azpuru e Seligson, 2004: pp. 141, 144).

Este tipo de sentimentos reflecte uma certa descrença no “pacto social” tácito estabelecido com o Estado, que se traduz depois numa falta de sentido de comunidade da generalidade dos guatemaltecos. Num projecto estruturante como era o da ONU para

⁷⁷ Como exemplos temos: Azpuru e Seligson (2004) *La cultura política de la democracia en Guatemala: 2004*, ASIES-USAID; ASIES (2002) *La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo*, ASIES, Guatemala.

o país, teria sido importante tentar sarar este tipo de ressentimentos frente às autoridades, que se reflectem depois em questões muito concretas do quotidiano democrático. Exemplo disso é o desinteresse da sociedade guatemalteca em mudar significativamente o seu sistema tributário, um dos passos essenciais para o fortalecimento do Estado como servidor público das necessidades básicas: em 2004, 56% dos guatemaltecos não estavam dispostos a pagar mais impostos municipais (sendo de sublinhar que os governos locais são aqueles que criam relações mais próximas com as populações e suscitam maiores níveis de confiança) (op. cit.: p.98)

Este fenómeno de rejeição do “pacto social” encontra razões óbvias na fragilidade institucional do Estado incapaz de respeitar o seu compromisso para com os seus cidadãos de assegurar os serviços públicos básicos. A enorme expectativa criada em torno dos Acordos de paz como solução para os problemas de desenvolvimento do país foi diminuindo à medida que o processo de implementação ia estancando. O Acordo sobre questões socio-económicas que previa, entre outras coisas, o aumento das receitas fiscais até 12% do PIB, ao não ser plenamente cumprido inibiu o investimento público em educação e saúde. O investimento nestes sectores estruturais deveria ter sido incrementado em 50%, valor que jamais foi cumprido.

À falta de investimento público, outros indicadores sociais apresentam valores inquietantes. A esperança média de vida na Guatemala é a segunda pior do continente (de apenas 67,3 anos em 2003⁷⁸) e a mortalidade infantil alcança mesmo o pior valor da América Latina tendo sido para o quinquénio posterior aos Acordos de paz (1995-2000) de 46%⁷⁹. A taxa de analfabetismo, se de facto tem vindo a diminuir nos últimos anos, é ainda a segunda mais elevada da América Latina afectando 27,5%⁸⁰ dos guatemaltecos, sendo que este valor ascende aos 41,7% quando se foca apenas a comunidade indígena – ainda e sempre o sector marginal da sociedade.

Sem uma estratégia coerente para ultrapassar estes obstáculos estruturais ao desenvolvimento, mais difícil se torna o relançamento económico do país. Se há um factor que tem nestes últimos anos ajudado a evitar a ruptura económica total do país, num quadro mundial cada vez mais adverso de sucessivas quebras no preço do café – um dos sectores económicos cruciais – têm sido as remessas dos imigrantes sedeados nos Estados Unidos, fenómeno transversal a toda a região centroamericana.

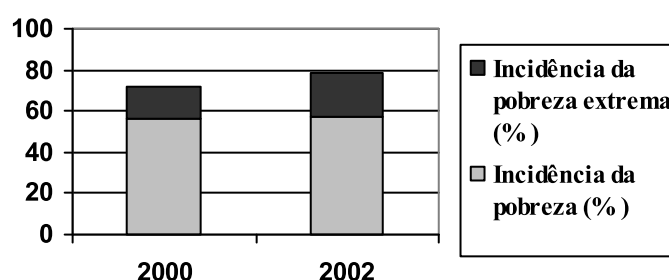
⁷⁸ Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2005.

⁷⁹ Dados do Relatório do PNUD sobre a democracia na América Latina (2004)

⁸⁰ Dados do PNUD de 2002.

Com efeito, na Guatemala os índices de pobreza não têm vindo a melhorar desde a assinatura dos Acordos de paz, sendo que o contexto piora naturalmente pela tentativa de inclusão do Estado no sistema altamente competitivo que é hoje a economia mundial. Ao falhar no estabelecimento de programas eficazes de resolução da situação agrária e de fomento de emprego, o Estado tem contribuído para o aumento deste índices de pobreza.

Gráfico nº 5
Incidência da pobreza e da pobreza extrema



Fonte: Relatório do PNUD sobre Desenvolvimento Humano 2005 (www.pnud.org).

Esta é uma avaliação imprescindível quando consideramos o estado da paz na Guatemala. Jordi Urgell, da Escola de Cultura de Pau da Universidade Autònoma de Barcelona, num estudo que faz sobre a implementação dos Acordos de paz na Guatemala, ao encontrar-se com este mesmo panorama que aqui traçamos – uma mistura inquietante de pobreza, insegurança, falta de credibilidade das instituições democráticas, incumprimento sistemático dos Acordos de paz, em conjugação com uma crescente (re)militarização da sociedade – afirma:

“[...] parece que a situação tem mais a ver com a reactivação de vários pontos de tensão e com o retorno a cenários pré-bélicos que com a normalização do país.”

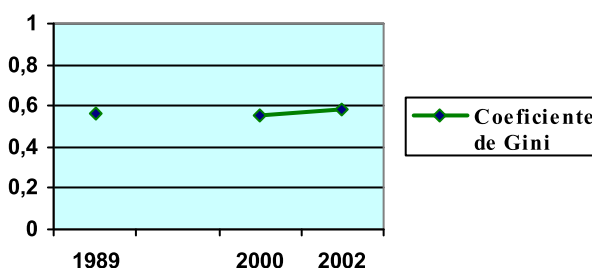
Tendo em consideração que quando Galtung deixou a sua proposta de paz positiva não tinha como objectivo responder a todas as perguntas, se não deixar algumas pistas sobre que caminho seguir para a construção de uma paz sólida, não podemos deixar de nos interrogar se a Guatemala não terá feito um desvio profundo nesse caminho de refundação nacional promovido pela ONU e baseado nos Acordos de paz.

O mais próximo sinónimo que o norueguês Johan Galtung associou à paz positiva foi o conceito de justiça social. Esse prende-se necessariamente com aquele que é o fenómeno talvez mais preocupante das nossas sociedades actuais que afecta também profundamente o quadro social guatemalteco.

O coeficiente de Gini, usado actualmente para observar o grau de desigualdades económicas numa sociedade, teve variações muito pouco significativas nas últimas décadas na Guatemala, assumindo sempre valores inferiores a 0,6⁸¹ (ver gráfico nº6).

O panorama social e político na Guatemala, se bem que adquirindo alguns contornos bem diferentes dos que existiam nos anos sessenta, levanta sérias interrogações sobre a solidez da paz no país, contrariando uma possível e usual percepção inicial de estabilização após 36 anos de guerra civil.

Gráfico nº 6: Coeficiente de Gini



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório do PNUD para a Guatemala de 2003.

Sabendo de antemão que um projecto de paz da natureza do que foi tentado

na Guatemala está condicionado por uma série de condicionalismos internos e externos muitos deles alheios à ONU, é nosso entender que os resultados de esta avaliação sobre a situação actual do país põem em causa a eficácia das Nações Unidas na promoção de uma paz sustentada sempre que padecer da limitação de recursos que lhe é comum.

⁸¹ O Coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da riqueza por indivíduos segundo os rendimentos *per capita*. O valor mínimo (0) corresponde à ausência de desigualdades, todos os indivíduos recebem o mesmo; o valor máximo (1) corresponde à desigualdade absoluta, um indivíduo recebe todo o rendimento.

Na Guatemala este índice era de 0,561 antes de terminado o conflito, tendo descido para 0,555 no ano 2000, mas voltando a subir em 2002 para 0,587. A média mundial é de 0,381.

5.2. As Nações Unidas – vantagens e desvantagens de um modelo

Deste balanço da situação social na Guatemala podemos concluir que o projecto de paz positiva da ONU para o país se estancou a meio do percurso, se não se desviou mesmo da meta proposta. Falamos de caminho porque o objectivo inicial, tal como Johan Galtung o sublinhou, não era alcançar em dez anos uma paz completa e absoluta, transversal a todas as componentes da sociedade, mas semear raízes que com o tempo fizessem substituir a antiga cultura de violência por uma cultura de paz.

De facto, na Guatemala, o percurso da paz encontrou uma fase de estancamento após a assinatura do último acordo, em Dezembro de 1996, tendo mesmo sofrido retrocessos significativos durante a legislatura de Portillo. O entusiasmo dos vários actores nacionais com o processo de paz foi-se diluindo e a agenda definida pelos Acordos relegada para um segundo plano.

Tendo tido a possibilidade de orientar o percurso da paz, poderia a ONU ter actuado de forma distinta para que a situação actual não fosse esta? Que benefícios podemos retirar da participação das Nações Unidas no caso particular guatemalteco? E que culpas podemos apontar à Organização como responsável do relativo insucesso da paz positiva no país?

Ao contrário do que aconteceu noutros palcos de intervenção, na Guatemala a ONU tentou contornar alguns erros que vinha cometendo e identificando com a experiência. Desde logo, os casos vizinhos salvadorenho e nicaraguense contribuíram com algumas lições que a participação das Nações Unidas na Guatemala tentou aplicar. Este fenómeno foi visível, por exemplo, no rápido programa de DDR que a ONU verificou na Guatemala, tentando contrariar vicissitudes como a frustração dos ex-combatentes salvadorenhos pelo arrastamento do seu processo de desmobilização ou o retorno à violência que tinha acontecido na Nicarágua por um ineficaz processo de desarmamento e uma falta de estratégia de reintegração social e económica (Piris, 2000).

Com efeito, na Guatemala tentaram suprir-se algumas falhas que tinham sido apontadas à ONU; facto este que nos levou a considerar à partida o caso guatemalteco como um dos mais completos na aproximação à paz positiva. Fenómenos como a atenção particular dada à sociedade civil integrada no processo de negociações, a amplitude dos Acordos de paz que focaram temas como a situação agrária ou o carácter multicultural do país, ou o projecto de relançamento económico promovido pela ONU

junto das instituições financeiras internacionais (que previa um reforço do poder estatal na economia, inverso ao que normalmente estas mesmas instituições requerem) fizeram do nosso caso de estudo um exemplo único.

Ao contrário do que alguns autores consideram⁸², a ONU demonstrou capacidades de liderar um processo de mediação de um conflito, tendo tido o grande mérito de promover as negociações entre a URNG e o Governo. O processo da mediação que esteve a cargo de um Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas entre 1994 e 1996 permitiu abrir espaços políticos antes fechados a uma grande maioria da população, permitindo a inclusão dos partidos de esquerda na legalidade democrática e dando voz a dois grandes colectivos marginais: a comunidade indígena e as mulheres. O processo de paz, tal como Jonas (2000a) defende, estabeleceu-se como um caminho paralelo ao processo de democratização iniciado na década de oitenta, sendo que entre ambos os percursos se criou uma relação de profunda interdependência.

Além do impulso fundamental que deu ao diálogo entre as partes, a ONU teve um papel crucial na evolução do processo de paz guatemalteco com a criação da MINUGUA. Como já referimos, a presença de uma Missão das Nações Unidas com elementos disseminados por todo o país, inclusive nas zonas rurais mais afastadas da dinâmica política nacional, foi importantíssima como dissuasora das violações de direitos humanos. Esta função foi particularmente significativa durante os últimos meses das negociações porque permitiu assegurar a confiança entre as partes imprescindível para levar a bom porto a assinatura da paz.

A ONU soube também procurar parceiros que puderam contribuir para o bom desenrolar do processo de paz, compensando algumas debilidades da instituição. A sinergia mais positiva e visível foi talvez a criada com o Grupo de Países Amigos do Processo de Paz da Guatemala, cujos principais contributos terão sido o aconselhamento técnico às questões mais específicas dos Acordos de Paz – como a reforma do sistema de segurança ou a estratégia de fortalecimento institucional que receberam apoio técnico de peritos estrangeiros – e as ajudas financeiras que permitiram a sustentabilidade do processo.

O contributo destes países foi crucial para o desenrolar do processo. O Grupo Consultivo, que reuniu países doadores e instituições financeiras internacionais, chefiado pelo BIDA – Banco Inter-americano para o Desenvolvimento – foi sabiamente

⁸² Ver notas sobre Saadia Touval no capítulo 1.

incluído por Jean Arnault como observador na mesa das negociações, colaborando com assessoria técnica no debate prévio ao Acordo socio-económico, dando coerência na origem ao projecto de desenvolvimento aí desenhado.

Esta capacidade de encontrar sinergias com outros actores, permitiu à ONU resgatar a capacidade de influenciar que lhe faltou noutros terrenos. O momento da negociação correspondeu à etapa em que a ONU mais poder teve, de facto, de influenciar o processo. Nesse tempo, usou uma estratégia chamada alegoricamente “do pau e da cenoura”: uma vez que a sua presença assegurava a anuência e apoio da comunidade internacional ao rumo do processo de paz – quer isto dizer, garantia os futuros fluxos de investimento e cooperação internacional ansiados pelo Governo e a elite económica guatemalteca – a equipa de mediação da ONU pode jogar com esse trunfo para fazer avançar as negociações, ora ameaçando com coacções (como a retirada da MINUGUA), ora atraindo com benefícios.

Numa primeira leitura, podemos assim avaliar como bem sucedida a condução pela ONU do processo de mediação. As partes chegaram a acordo, e se bem que afectada fortemente por algumas críticas durante esta primeira etapa da sua presença na Guatemala, a ONU conseguiu cumprir um propósito difícil de encontrar um consenso entre elas sobre temas estruturantes para a sociedade guatemalteca. No entanto, vamos ver que algumas debilidades subjacentes a esta fase mais positiva – da mediação – vieram condicionar mais tarde a fase da implementação.

Como antes referimos, alguns autores⁸³ defendem que parte da culpa do fracasso da fase de implementação dos Acordos de paz na Guatemala residiu na própria ambição e complexidade do projecto de pacificação para o país que a ONU promoveu, traduzido num conjunto demasiado amplo de Acordos de paz. Estes autores, comparando frequentemente o caso guatemalteco com o salvadorenho, reconhecem ao modelo minimalista aplicado em El Salvador maior eficácia, já que permitiu, segundo eles, lançar as bases essenciais para que as reformas sociais se pudessem fazer dentro do novo enquadramento democrático. Consideram, pelo contrário, que a ambição dos Acordos na Guatemala criou maiores frustrações e resistências que travaram não apenas as reformas sociais previstas como também alguns dos alicerces político-institucionais

⁸³ Entre eles Luis Pásara (2003); Hilda Salvesen (2002) ou Miguel Angel Lombardo a quem tivemos oportunidade de ouvir numa conferência a 9 de Maio de 2005 na Universidade Complutense e com quem pudemos discutir o tema.

que ficaram por enraizar. Defendem, assim, que uma agenda mínima centrada, por um lado, nas questões operativas de cariz securitário do fim do conflito armado e, por outro, na edificação dos pilares democráticos mínimos para que os conflitos persistentes possam ser tratados nas instituições apropriadas abdicando assim da violência, teria constituído um enquadramento mais eficaz que o projecto difuso aplicado na Guatemala.

Se é verdade que esta alternativa mínima pode ter facilitado a implementação dos Acordos em El Salvador, consideramos que os obstáculos reais do processo de paz guatemalteco não concernem à amplitude dos Acordos, se não a uma série de circunstâncias muito próprias à sociedade guatemalteca e à sua interacção com a ONU. Sem querermos entrar numa comparação exaustiva com o caso de El Salvador, uma vez que esse não é em absoluto o intuito do nosso estudo, é importante, na nossa perspectiva, considerar os factores que diferenciam cada um dos contextos políticos, sendo que encontraremos nessa avaliação algumas das debilidades do processo guatemalteco.

Uma das disparidades imprescindível a ter em conta que separa a Guatemala tanto de El Salvador como da Nicarágua reside, como também já sublinhámos, na diferença profunda existente entre os seus protagonistas de esquerda durante os conflitos respectivos. Esta diferença contundente produziu desde o início conflitos de contornos muito distintos e, no momento da sua resolução, um panorama político também diferente. O poder do FMLN salvadorenho, por exemplo, bem visível do ponto de vista militar e político mesmo durante as negociações, traduziu-se, por um lado, em concessões concretas por parte do Governo ainda antes da assinatura final da paz em El Salvador e, por outro, num equilíbrio político entre as forças de esquerda e as forças de direita que permitiu avanços importantes na etapa pós-acordos.

À URNG faltou o poder e a experiência para este tipo de jogo político. Como tentámos explicar ao descrever o processo de mediação, a URNG absorveu uma série de demandas pelo contacto com a sociedade civil que exigiu trazer à mesa das negociações – é o chamado enfoque das “causas da guerra”. A ONU acedeu e promoveu este enfoque também como forma de finalmente sentar os dois beligerantes à mesa das negociações. A amplitude dos Acordos foi, assim, um requisito essencial à inauguração das negociações que, coincidindo com a nova acepção de paz positiva pela qual a ONU queria pugnar no início dos anos noventa, fez iniciar um longo e complexo caminho, na nossa opinião teoricamente positivo e necessário.

Com efeito, como pudemos observar, a debilidade da URNG – reflectida na limitada capacidade bélica, que fazia do conflito uma questão secundária nas preocupações da população e na magra base social de apoio com que contava a guerrilha – influenciou profundamente todo o enquadramento da paz. Como aprofundaremos mais adiante, esta debilidade não permitiu, por um lado, que estas demandas encontrassem um espaço no quadro politico-partidário guatemalteco depois da assinatura da paz: pela fragilidade de outros actores de esquerda, a agenda que previa o tratamento das causas da guerra estava, assim, ausente do Parlamento, o palco político representativo da sociedade guatemalteca que o tinha elegido. Por outro, não garantiu também que na fase final das negociações os compromissos assumidos pela URNG (fundamentalmente a sua desmobilização) vissem, como contrapartida a execução pelo Governo do acordado.

Não sendo, assim, na nossa opinião, a amplitude dos Acordos a questão central para a quebra do entusiasmo na fase que se lhes seguiu, consideramos que alguns erros de percepção iniciais da ONU condicionaram negativamente o processo desde a sua raiz. Retomamos a linha de raciocínio que nos guiou no início deste estudo: em primeiro lugar, essencial para o envolvimento num processo de resolução de um conflito é o conhecimento profundo da trama que o sustenta – os seus actores e o seu palco histórico. Desta premissa ressalta aquela que poderá ser considerada uma relativa negligência das Nações Unidas ao cuidar deste caso.

Três características cruciais do contexto preliminar parecem ter sido descuradas. Por um lado, era fundamental ter em conta que a Guatemala, ainda que vivendo um processo de abertura política, tinha enraizado traumas de repressão muito profundos e mantinha um sistema político-social desequilibrado, que afastava por si só os cidadãos do envolvimento em causas públicas (com excepção clara de uma minoria). Por outro lado, o próprio conflito armado que vinha dos anos sessenta não era já uma preocupação prioritária para a generalidade da população, facto que relativizava a importância do processo de paz junto da opinião pública nacional. Finalmente, era fundamental considerar que um dos actores protagonistas do processo de paz – a URNG, que naturalmente assume um lugar na mesa das negociações para estabelecer o fim da violência – não tinha, na prática, e como já o referimos, uma ampla base social de apoio que lhe conferisse um lugar preponderante na cena política democrática.

O conjunto destas características particulares do caso guatemalteco – que deveriam ter sido percebidas de antemão pela ONU, necessariamente pelo contacto com bons

conhecedores do terreno em questão – exigia que se promovesse um esforço nacional em torno da paz, rompendo então com anos de repressão e abrindo portas a um projecto refundador que tinha que ser edificado pelo conjunto da sociedade guatemalteca. Se a promoção deste esforço conjunto foi levada a cabo com insistência durante as negociações, tentando integrar nomeadamente sectores marginais do espectro político, mais próximos da esquerda durante muitos anos proibida, não foi, no entanto, atenta às grandes franjas resistentes à paz: os sectores mais conservadores, que afinal tinham ainda um peso político determinante.

A ausência de alguns partidos políticos mais conservadores, como é o caso óbvio do FRG já aqui citado, nas instituições encarregues da implementação dos Acordos de paz é sintomática desta falta de visão da ONU. O enquadramento institucional da implementação dos Acordos não teve em conta, de facto, o envolvimento deste que era, nos primeiros anos depois da assinatura da paz, o segundo maior partido nacional.

Como protagonista supostamente neutral deste processo, a ONU deveria ter promovido o consenso que tantas vezes foi procurado e conseguido durante a mediação. Aconteceu justamente o contrário, as instituições que conduziram a implementação reflectiram a moldura das negociações: Governo, URNG, ONU. Esta apropriação do processo de paz pelos seus três actores centrais, não foi acompanhada – em grande medida, por culpa dos mesmos três – pela apropriação pelo resto da população guatemalteca.

A ONU era talvez o único actor com capacidade e vontade de levar o processo de paz ao conjunto dos guatemaltecos, na sua grande maioria alheia a este. Num caso como o guatemalteco, a ONU devia ter tornado aliciente a pacificação, que afinal era muito mais do que o fim da guerra, para o conjunto da sociedade que o iria ter que sustentar e continuar depois do final da Missão. No momento em que a população é chamada finalmente a dar o seu aval decisivo ao projecto da paz, esta recusa as reformas constitucionais, rejeita uma reforma fiscal e vota num partido com uma postura desconcertante face ao processo de paz, numa atitude que, podendo ter outras explicações (como tentámos enumerar no tempo oportuno – ver capítulo 4.2 sobre o referendo) resultou afinal numa rejeição ao processo de paz.

Segundo algumas entrevistas que realizámos, parte desta falta de apropriação do processo de paz pela população guatemalteca foi fruto de um débil programa de informação pública conduzido pelas Nações Unidas, que poderia ter legitimado e fortalecido o seu trabalho. Por falta de recursos financeiros para levar a cabo um

programa básico de esclarecimento público que explicasse o trabalho da MINUGUA (particularmente importante numa sociedade pouco propensa a intervenções estrangeiras por razões históricas muito claras), o conteúdo dos Acordos, o projecto de paz que promovia e as reformas que este implicaria, a ONU permitiu que quem tenha desempenhado a função de dar informação tenham sido os grupos mais conservadores, desde sempre detentores do poder mediático, que o fizeram de acordo com interesses próprios.

Fenómenos como a falta de conhecimento profundo prévio do terreno onde iria actuar ou a falta de recursos financeiros para questões cruciais como a informação pública, reconduzem-nos para dois dos problemas internos centrais da Organização: um deles, a falta de recursos financeiros – um problema palpável, mas que a ONU terá que aprender a gerir –, e um outro obstáculo, este mais grave, que lhe está intimamente relacionado: o insucesso do processo de recrutamento de pessoal.

Funcionários que fizeram parte da MINUGUA com quem falámos referem o problema do recrutamento da ONU como uma questão central para a eficácia do seu trabalho. De facto, uma grande parte do pessoal que ocupa um posto numa Missão das Nações Unidas, é chamado dos quadros permanentes da Organização, sendo que se vai deslocando no mundo de acordo com as necessidades do conjunto da ONU. Com grande conhecimento da dinâmica própria da Organização, estes funcionários de carreira são imprescindíveis, mas respondem mais a aspectos burocráticos que às necessidades próprias de cada terreno particular. Por limitações financeiras, a ausência de pessoal é colmatada pelo recrutamento de voluntários *ad hoc*: gente com menos experiência no terreno e menos habilitações e portanto cujos rendimentos são acentuadamente inferiores.

Frente a estes dois grandes blocos de funcionários de cariz mais administrativo e de voluntários, o chamado pessoal substantivo – que é contratado pontualmente pelo conhecimento particular do terreno em questão ou das temáticas a tratar – é, necessariamente, mais reduzido. De facto, as limitações financeiras condicionam muito o recrutamento para as Missões, mas talvez um processo mais elástico e menos obediente à rigidez de um imenso aparelho burocrático permanente, possibilitasse contratar mais funcionários substantivos em detrimento da imensa massa administrativa nem sempre preparada para as vicissitudes da sociedade receptora.

Aconteceu, por exemplo, na MINUGUA terem sido ocupados postos de relevo por funcionários dos quadros permanentes da ONU que não sabiam falar espanhol ou, por necessidades de redução do pessoal da Missão, alguns funcionários terem sido recolocados em cargos para os quais não tinham sido contratados ou para os quais não tinham especiais competências. Este tipo de fenómenos é ainda mais grave quando a ONU é avisada de antemão, como aconteceu com o relatório elaborado pela Missão Preliminar, destacada para o terreno em finais de 1994, que requeria pessoal com experiência com as culturas indígenas, facto que foi relativamente descurado e se traduziu numa ausência que dificultou o trabalho da MINUGUA.

Além do problema do recrutamento da MINUGUA, outra limitação interna das Nações Unidas proporcionou uma arquitectura frágil de Acordos que deveriam ter sido infalivelmente sólidos pela intenção de refundação nacional que carregavam, facto que acabou por influenciar negativamente o correr do processo: a própria agenda da Organização.

A influência da ONU no carácter dos Acordos fez-se através de pressões exercidas sobre cada uma das partes da mesa de negociações, pressões essas que afinal eram reflexo de constrangimentos da própria Organização. Obrigada a apresentar prontamente resultados em Nova Iorque para assegurar a atractividade do caso guatemalteco nas suas prioridades, a equipa presente na Guatemala foi levada a apressar a assinatura de alguns dos mais importantes compromissos entre as partes, abdicando de um tratamento mais profundo dos temas.

Este é um dos pontos mais débeis que podemos apontar à ONU quando tenta investir em projectos mais profundos de pacificação: tratando-se de uma entidade supranacional preocupada com a manutenção da paz mundial, tem, forçosamente, uma agenda de trabalhos demasiado extensa para o volume dos seus recursos financeiros e humanos. Uma gestão adequada destes recursos pressuporia, assim, uma administração correcta do factor tempo, essencial para a eficiência da resposta da ONU aos vários conflitos que vão marcando o momento político.

Neste quadro, era fundamental que as Nações Unidas encontrassem mecanismos que permitissem equilibrar a necessidade de responder prontamente a uma situação de crise, com estratégias a longo prazo que a experiência lhes diz serem indispensáveis para um tratamento mais sólido dos conflitos violentos.

Desta debilidade parece emergir um princípio seguro que deve pontuar a relação da ONU com os actores locais: a primeira não se pode substituir aos segundos e deve sempre transpor para estes a dinâmica da paz. Esta premissa parece ser verdadeira para todo e qualquer momento de intervenção das Nações Unidas: seja no momento da negociação para o cessar da violência, em que como vimos, sem a vontade das partes é impossível levar adiante um processo de mediação; seja no momento da implementação dos Acordos, em que muitas vezes a ONU – com outros actores não estatais, como organizações regionais, ONG, etc. – assume funções que deveriam ser realizadas pelo próprio aparelho do Estado.

O papel da ONU de aposta numa paz positiva tem-se vindo a centrar na promoção de Estados mais capazes na prossecução destes objectivos, mas é importante ter em conta que não se lhe pode substituir nem muito menos impor demandas suas. Estas demandas tem necessariamente que emergir da sociedade civil, um sector que a ONU deve também saber incentivar, sobretudo quando esta está acostumada a calar as suas preocupações por longos períodos de repressão.

Esta presunção implicará, em nosso entender, que a ONU deve, antes de mais, cultivar na sociedade civil a vontade de paz e nela encontrar aliados que a acompanhe na pressão exercida sobre o Governo que afinal tem que ser o grande protagonista da reconstrução nacional. Para ser bem sucedida, a ONU tem de saber procurar sectores fortes e dinâmicos na sociedade civil, o que implica antes de mais – voltamos a ele – um profundo conhecimento do terreno ou pelo menos uma busca de sócios de quem possam receber este conhecimento. Esta é uma razão crucial para um atento investimento no recrutamento dos funcionários da Missão, que, como vimos, é uma questão central para a eficácia da ONU.

Condicionada por uma agenda própria pouco estável e tendo o tempo como um factor determinante, a definição dos momentos de concessões por cada uma das partes em conflito deve assim compor-se de uma dinâmica minuciosa. A precipitação em concluir a etapa da mediação reflectiu-se pois num fatídico erro de cálculo cometido tanto pela URNG como pela ONU de não fazerem depender a implementação dos compromissos à assinatura final da paz, mas terem deixado que o cumprimento dos Acordos ficasse totalmente condicionado à vontade do Governo. De repente, URNG e ONU perdiam grande parte da sua capacidade de actuação e de influência, delegando no Governo toda a responsabilidade da execução.

Em boa verdade, a urgência em assinar o Acordo simbólico da paz *firme e duradoura* espelhou a vontade de todos os intervenientes do processo, sem ter beneficiado a solidez dos compromissos. Se para a ONU foi o sinal necessário de que a sua mediação tinha sido bem sucedida, pelo Governo de Arzú a assinatura da paz foi sentida como uma vitória pessoal do Presidente e pela URNG como o reconhecimento final de que tinha direito a um lugar na esfera política. Cada um destes actores procurou então retirar na fase pós-Acordos os dividendos de que se julgava merecedor.

O erro de *timing* que pautou a recta final da assinatura dos Acordos reflectiu-se aliás no próprio Acordo de Cronograma, assinado com o Acordo final nos últimos dias de 1996. Este Acordo propunha um plano de implementação de todos os Acordos em quatro anos, perdendo a noção da complexidade do projecto de paz de que tratava – demasiado profundo para executar num legislatura –, e sem definir uma hierarquia de prioridades a ter em conta na cadência do processo. A ONU, experiente em tentativas pouco eficazes de reconstrução rápida pós-conflito, deveria saber que um projecto ambicioso como aquele que promoveu na Guatemala não poderia fazer-se nesse curto espaço de tempo e que era imprescindível no momento de maior entusiasmo assegurar a impossibilidade de um retrocesso total.

O Governo de Arzú recebeu todas as contrapartidas prometidas – a desmobilização da guerrilha, os fundos de investimento estrangeiros, o apoio de uma Missão da ONU – desleixando-se no cumprimento das suas próprias promessas, preocupado que estava com a sua manutenção no poder. A execução dos Acordos acabou por se arrastar na legislatura que mais dever tinha de os cumprir, devido, por um lado, ao esmorecimento dos debates nas Comissões paritárias – que alguns autores consideram terem diluído a responsabilidade da implementação (Peceny, 2001: 173) –, por outro, porque pressupunha uma reforma constitucional que não se veio a materializar. Ficavam afinal por tratar os principais problemas da sociedade guatemalteca que os Acordos sublinhavam, como os direitos dos indígenas, a questão da terra ou o papel do Estado.

Os Acordos de paz, sobretudo depois da derrota das reformas constitucionais na consulta popular de 1999, perderam a possibilidade de se tornarem pilares estruturais do Estado guatemalteco, para se tornarem meros instrumentos na competição partidária que cada partido passou a usar (defendendo ou declinando) como julgou mais atractivo para o eleitorado. Se Álvaro Arzú – um dos grandes artífices do processo de paz – privilegiou uma agenda mais conservadora na etapa da implementação dos Acordos,

para garantir uma franja importante do eleitorado guatemalteco, o Governo que se lhe seguiu foi ainda mais parco no cumprimento dos Acordos, afastando-se cada vez mais do espírito do processo de paz.

Sabendo que, naturalmente, o entusiasmo com um processo de paz atinge o seu auge com o clímax da assinatura do Acordo final e que, com a sua quebra, a ONU perderá também grande parte da sua capacidade de influenciar o processo, esta deveria garantir o cumprimento de medidas concretas pelas partes como contrapartida da subscrição formal da paz pelos beligerantes, quando ainda detém o poder da “cenoura”, na alegoria que referimos antes.

Há um debate aberto sobre que política devem seguir os países doadores perante o incumprimento dos Acordos pelas partes, na fase da implementação, uma vez que nessa etapa são eles que detêm os aliciantes que podem condicionar o processo. De facto, entre os vários países que ajudaram ao processo de paz na Guatemala, havia uma diferença de postura entre os dois maiores blocos de doadores: os países nórdicos e os EUA. Enquanto os primeiros preferiam condicionar a ajuda ao cumprimento pelo Estado guatemalteco das cláusulas previstas nos Acordos, os EUA consideravam que essa estratégia de “*peace conditionality*” punha em causa reformas importantes para as quais o Estado não tinha financiamento e que o facto de não serem feitas prejudicaria mais a própria população. Se a versão dos EUA tem uma visão sensata, não deixa de dar que pensar o facto de os maiores avanços do processo de implementação dos Acordos terem sido feitos em vésperas das reuniões do Grupo Consultivo que agrupava os vários países doadores.

Tentemos sistematizar a análise feita até aqui, tendo em conta que o nosso objectivo é, antes de mais, a centralização deste estudo no desempenho das Nações Unidas (Esta premissa é imperiosa, uma vez que sabemos de antemão que 1) a ONU estará sempre condicionada pelas circunstâncias específicas do terreno onde actua e que 2) estas poderão sempre limitar um eficaz trabalho seu no terreno.). No entanto, sobressaíram ao longo do nosso estudo determinadas falhas na sua performance que, por considerarmos possivelmente solucionáveis, devem ser tidas em consideração.

A ONU é uma entidade com uma agenda muito extensa para os recursos financeiros de que dispõe. Apetece, por isso, dizer que deve actuar depressa e bem. Sabendo que, ao alargar o seu envolvimento em resoluções de conflitos a estratégias de longo prazo em

benefício da perenidade da paz, o “depressa” estará inevitavelmente em causa, o “bem” revestir-se-á assim de um carácter de imprescindibilidade.

Neste sentido, concentremo-nos em dois factores essenciais que, se bem manejados, poderão tornar, na nossa perspectiva, vivamente mais eficaz o trabalho da Organização: conhecimento e tempo.

Um conhecimento profundo do terreno – pela indispensável articulação com recursos humanos locais e internacionais que o detivessem – poderia ter evitado alguns erros de percepção em que a ONU incorreu na Guatemala tendo com isso delimitado um caminho menos adequado de construção da paz.

Em traços gerais, uma consciência real da trama social que vai encontrar possibilita às Nações Unidas 1) saber como chegar às populações e como lhes devolver o projecto de pacificação; 2) encontrar aliados que possam facilitar essa interacção, mas 3) integrando simultaneamente o conjunto dos actores sociais, evitando exclusões artificiais que mais tarde poderão ser demasiado dispendiosas.

Para poder dispor deste conhecimento, além de estabelecer pontes (se possível, de carácter permanente) com interlocutores locais ou externos próximos à realidade onde se procura imiscuir – sejam estes, associações da sociedade civil, centros académicos, ONG, etc. –, a ONU tem que poder absorver parte deles nos seus quadros de forma a que estes tenham capacidade efectiva de orientar a estratégia da Organização e não uma função meramente consultiva que depois se possa vir a dissolver. No nosso entender, isto poderá passar por uma reestruturação do modelo de recrutamento das Nações Unidas, pela substituição de um quadro permanente gigantesco que consome a maior parte dos lugares de uma Missão da ONU, por um sistema mais flexível capaz de contratar recursos humanos mais preparados para cada caso específico.

Não querendo aprofundar em demasia esta questão, por ser meramente uma percepção que nos sobressaltou quando mergulhámos no caso guatemalteco – nomeadamente durante as produtivas conversas que tivemos com alguns funcionários da Organização – consideramos que este poderia ser inclusivamente um factor de alívio para o pesado orçamento da Organização que restringe também a sua actuação. Se é verdade que actualmente cerca de 55,5% ⁸⁴ do pessoal da ONU se encontra já destacado no terreno, 36% continua ainda centralizado nas quatro grandes sedes da Organização –

⁸⁴ Correspondendo a 16960 de um total de 30548; dados de um relatório do Quinto Comité da Assembleia Geral da ONU sobre questões administrativas e de orçamento disponível em <http://www.un.org/ga/61/fifth/hrmgtrf.pps>.

Nova Iorque, Genebra, Viena e Nairobi. Manter este quadro permanente obriga assim a um pesado esforço financeiro: no orçamento previsto para o biénio 2006/2007, o Secretário-Geral atribui mais de cinquenta por cento deste montante para gastos com os cargos fixos do staff da Organização. Mas mais problemático ainda é que este esforço não cobre as necessidades da ONU, já que o processo de recrutamento é ainda sobretudo reactivo às situações de crise emergentes e muitas vezes por isso pouco eficiente⁸⁵.

O segundo factor que acima mencionámos é, então, o tempo. Sabendo que este normalmente não lhe é favorável, a ONU deve conseguir assegurar, o mais cedo possível, o cumprimento pelos protagonistas do conflito de alguns compromissos mínimos que evitem possíveis retrocessos do processo de paz. De alguma forma, deve tentar dar aos Acordos contornos de compromissos de Estado e não de meras concessões circunstanciais. Para tal é preciso manter a capacidade de influência sobre os actores durante o maior período de tempo possível (sabendo manobrar com destreza um calendário de execução ainda antes da simbólica assinatura final da paz) e, em simultâneo, saber ir transpondo para a sociedade civil esta capacidade de exigir o cumprimento dos Acordos à medida que a vai perdendo.

O relativo insucesso das Nações Unidas em gerir, na Guatemala, estes dois factores parece ter balizado uma contribuição prejudicial da própria Organização, que no seu conjunto teve também êxitos indiscutíveis, para um enredo já de si complicado.

⁸⁵ Algumas críticas feitas pelo ACABQ – Advisory Committee on Administrative & Budgetary Questions – das Nações Unidas, uma entidade independente que analisa temas relacionados com o orçamento e a gestão de recursos da ONU, apontam, com efeito, para o lento e reactivo recrutamento da Organização, assim com o seu desequilíbrio em termos geográficos e de género que apenas reforçam a nossa percepção de ineficiência no que concerne ao conhecimento do terreno crucial para intervenções do tipo que estamos a considerar.

6. Conclusões finais

“Por paz entendemos o resultado, em qualquer sociedade, da igualdade de direitos, pela qual cada membro de dita sociedade participa igualitariamente no poder de decisão que a regula e na distribuição de recursos que a sustenta... a paz é um processo social por meio do qual se assegura uma distribuição mais equitativa de poder e recursos.”

Veslemy Wiese
(cit. em Lederach, 2000: 36)

O intuito primordial desta investigação era apurar se o modelo de paz que as Nações Unidas tinham promovido na Guatemala tinha sido bem sucedido. Entendíamos como ponto de partida que queríamos demonstrar que esse modelo de paz tinha concretizado a absorção pela ONU do enfoque teórico que Johan Galtung apresentou nos anos sessenta sobre a diferença entre paz negativa e paz positiva.

Julgamos que o caso guatemalteco é paradigmático desse cruzamento entre teoria e prática, tal como o expusemos na primeira parte deste estudo. O capítulo onde descrevemos o processo de mediação da ONU no terreno demonstrou essa vontade da Organização em promover um programa de pacificação aprofundado que resolvesse as raízes do conflito, mais do que cuidar apenas da cessação das hostilidades. Consideramos que nesses dois primeiros capítulos ficou comprovada aquela que era a nossa percepção da realidade dando resposta às primeiras premissas da nossa hipótese inicial.

Ficava por resolver a questão mais complicada: se a ONU tinha ou não capacidade para se aventurar num projecto de tal envergadura como era a promoção da paz positiva na Guatemala. Os capítulos finais lançavam dúvidas sérias quanto a essa possibilidade.

Na Guatemala, assistiu-se durante quase quatro décadas a um conflito armado – que ao longo dos anos foi assumindo uma intensidade desigual – cujas raízes se encontravam no quadro de exclusão social, desigualdades económicas e discriminação racial que um regime militar autoritário tinha perpetuado. Nesse quadro, a Guatemala era reconhecida internacionalmente como um dos países onde os direitos humanos eram mais frequentemente violados e onde uma comunidade indígena majoritária era profundamente oprimida por um Estado repressor.

A realidade actual no país é hoje significativamente diferente da que existia antes do processo de paz. No entanto, a execução dos Acordos assinados entre 1990 e 1996 ficou longe da meta então proposta. Consideramos, à luz do que fomos descobrindo com este estudo, que as causas desse insucesso estão, primordialmente, na própria dinâmica política guatemalteca que fez diluir o espírito dos Acordos no emaranhado da agenda nacional, mas também, numa participação da ONU que não soube evitar esta diluição por uma relativa negligência própria.

Consideramos este descuido mais grave por considerarmos que pode estar afinal ao alcance das Nações Unidas uma actuação mais coerente no enraizamento da paz e de uma cultura de não violência, sobretudo desde que começou a privilegiar a interacção com actores locais e a adaptar a sua própria estratégia de resolução de conflitos às especificidades do terreno onde se encontra. Esta mudança no seu desempenho foi parcialmente perceptível na Guatemala com particular relevo no momento da mediação.

Tentámos encontrar os pontos débeis da performance das Nações Unidas na Guatemala e humildemente propor possíveis soluções concretas que talvez pudessem evitar o desvio que sofreu entre intenções e práticas. Estas concernem sobretudo a questões endémicas à ONU a que, aliás, funcionários e críticos têm vindo a ser sensíveis.

Como já antes referimos, mesmo no seio das Nações Unidas estas questões têm sido levantadas numa tentativa de recuperar lições aprendidas com casos menos bem sucedidos. A criação de uma Comissão para a Construção da Paz como vértice crucial de um mais abrangente programa de Reforma das Nações Unidas, assim como o mais recente estabelecimento de um Fundo específico para estabilizar situações de pós-conflito⁸⁶, reflecte com alguma evidência que as preocupações que aqui deixámos são palpáveis e começam a ver emergir soluções pelo menos de cariz teórico e institucional.

Se, ao nos aproximarmos do final deste trabalho, o tom foi crescentemente crítico, isso terá acontecido porque consideramos que o investimento das Nações Unidas na manutenção da paz mundial pode – e tem vindo a ser, em casos concretos – ser melhorado e que continua a ser um instrumento valioso para o efeito.

Afinal, se é verdade que na Guatemala fenómenos como a discriminação racial ou de género não foram totalmente superados, se os níveis de violência criminal apontam

⁸⁶ Este fundo foi criado a 11 de Outubro do corrente ano.

para uma sociedade desequilibrada, se o Estado continua a falhar no cumprimento de funções básicas, algo foi, no entanto, iniciado no país com o processo de paz.

Se retomarmos uma última vez a leitura de Galtung sobre a paz, poderemos recordar que o norueguês a associou, antes de mais, a uma construção permanente, quotidiana, que se faz também por pequenos passos.

Numa última entrevista que conduzimos, um diplomata espanhol partilhou connosco uma leitura do processo de paz guatemalteco que nos pareceu iluminada. Segundo ele, a ONU conseguiu com a sua participação no processo um passo mais no caminho da democratização que afinal não teria sido possível de realizar no seio das dinâmicas tradicionais, digamos no jogo político-partidário.

Não tendo sido perfeitamente eficaz no amplo projecto a que se propôs, a ONU conseguiu pelo menos esta meta essencial a partir da qual se poderão resolver, a pouco e pouco, os problemas estruturais de que a Guatemala ainda padece. Afinal, foram lançadas as sementes de uma paz positiva.

Anexo 1 – Breve cronologia do conflito e do processo de paz na Guatemala

1944	Revolução democrática derruba poder autoritário de Jorge Ubico. Eleição de Juan José Arévalo para a Presidência
1951	Eleição do segundo Governo democrático, chefiado por Jacobo Arbenz.
1954	Golpe de Estado conduzido por Castillo Armas apoiado pelos EUA derruba o regime democrático. Retorno a Governos autoritários.
1960	Organização de movimentos guerrilheiros de oposição ao regime.
1963	Golpe de Estado dirigido por Gen. Ydígoras Fuentes. Surgem as FAR.
1966	Início da primeira grande campanha contra-insurgente.
1969	Guerrilhas declaram-se oficialmente extintas.
1973	Reemergência de movimentos guerrilheiros. Início da segunda etapa de insurgência.
1979	Revolução Sandinista na Nicarágua.
1981	Ponto alto da guerra civil salvadorenha entre Governo e FMLN.
1982	Os três maiores movimentos guerrilheiros guatemaltecos organizam-se numa cúpula comum: nasce a URNG. Efraín Ríos Montt encabeça um Golpe de Estado. Assume o poder e inicia a maior campanha de contra-insurgência de sempre na Guatemala. Etapa mais violenta do conflito guatemalteco.
1983	Reunião do Grupo Contadora. Chefes de Estado da região assinam a “Acta para a Cooperação e para a Paz na América Central”.
1984	Início do Processo de Democratização: militares cedem o poder aos civis.
1985	Criação da Assembleia Constituinte.
1986	Eleição do primeiro Presidente civil desde 1951 – Vinicio Cerezo Assinatura do Acordo de Esquipulas II. Criação da Comissão Nacional de Reconciliação (CNR).
1987	Primeiro encontro entre delegações da URNG e do Governo em Madrid. Início do Grande Diálogo Nacional (encontros entre CNR e sectores sociais).
1988	Encontro entre a CNR e a URNG na Costa Rica.
1989	Queda do Muro de Berlim.
1990	Encontro entre a CNR e a URNG na Noruega, onde é assinado o Acordo

	de Oslo. Rodolfo Quezada Toruño é denominado “conciliador” e a ONU chamada como observadora. Início oficial da mediação. CNR promove encontros entre a URNG e vários sectores sociais.
1991	Eleição de Jorge Serrano Elías como Presidente da Guatemala. Assinatura dos Acordos de Procedimento, Temário Geral e Democratização.
1993	Auto-golpe de Estado conduzido por Serrano Elías. Eleição no Congresso do Presidente Ramiro de León Carpio.
1994	Assinatura do Acordo Marco para a Recuperação do Processo de Paz que atribui o papel de mediador ao Representante da ONU. Assinatura do Acordo de Calendário, do Acordo Global de Direitos Humanos e dos Acordos de paz sobre o restabelecimento de refugiados e deslocados internos e sobre o estabelecimento da Comissão para o esclarecimento histórico. Estabelecimento da MINUGUA.
1995	Assinatura do Acordo sobre os direitos dos indígenas. Eleição de Álvaro Arzú para a Presidência, nas primeiras eleições em que concorre um partido de esquerda.
1996	Assinatura dos Acordos sobre aspectos económicos e sobre o fortalecimento do poder civil e função do Exército. Recta final das negociações. Assinatura dos Acordos de carácter substantivo: Cessar-fogo, reformas constitucionais e regime eleitoral e bases para a incorporação da URNG na legalidade. Assinatura final da paz: Acordo de Cronograma sobre implementação dos acordos de paz e Acordo de paz firme e duradoura. Ampliação do mandato da MINUGUA.
1997	Início da implementação dos Acordos de paz com supervisão da ONU.
1998	Assassinato de Monsenhor Gerardi.
1999	Vitória do “Não” no referendo sobre reformas constitucionais. Eleição de Alfonso Portillo, do FRG, para a Presidência.
2000	Redução de efectivos da MINUGUA.
2002	Início da etapa de encerramento da Missão.
2004	Encerramento da MINUGUA.

Anexo 2

Entrevistas formais

Professor Secundino González Marrero

Entrevistado a 16 de Junho de 2005, em Madrid

Professor titular de Ciência Política da Universidade Complutense de Madrid. Foi Oficial de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA – Área de fortalecimento do Poder Civil)

Luís Passara

Entrevistado a 17 de Novembro de 2005, em Madrid

Foi Consultor do Instituto Inter americano de Direitos Humanos da Missão das Nações Unidas em El Salvador. Em 1996 assessorou a mediação da ONU na negociação entre o Governo da Guatemala e a URNG. Na MINUGUA esteve a cargo do fortalecimento do Organismo Judicial, dirigiu vários trabalhos de investigação e desempenhou o cargo de Assessor Legal.

Manuel Montobbio

Entrevistado a 21 de Abril de 2006, em Madrid

Doutorado em Ciência Política. Diplomata de carreira do Ministério dos Assuntos Exteriores Espanhol desde 1987. Esteve destacado nas embaixadas de Espanha em El Salvador, México e Guatemala. Especialista em processos de paz centro-americanos, assessorou as negociações entre o Governo e a URNG em representação do Governo Espanhol.

Comentários informais

Professor Fernando Harto de Vera

Actual Orientador do nosso trabalho de investigação doutoral. Autor da Tese Doutoral intitulada: “Los procesos de negociacion de paz en América Central (1979-91)”.

Professor titular da Universidade Complutense de Madrid. Director do Centro de Estudios Contemporâneos sobre América Latina (CECAL). Especialista em processos de paz centro-americanos.

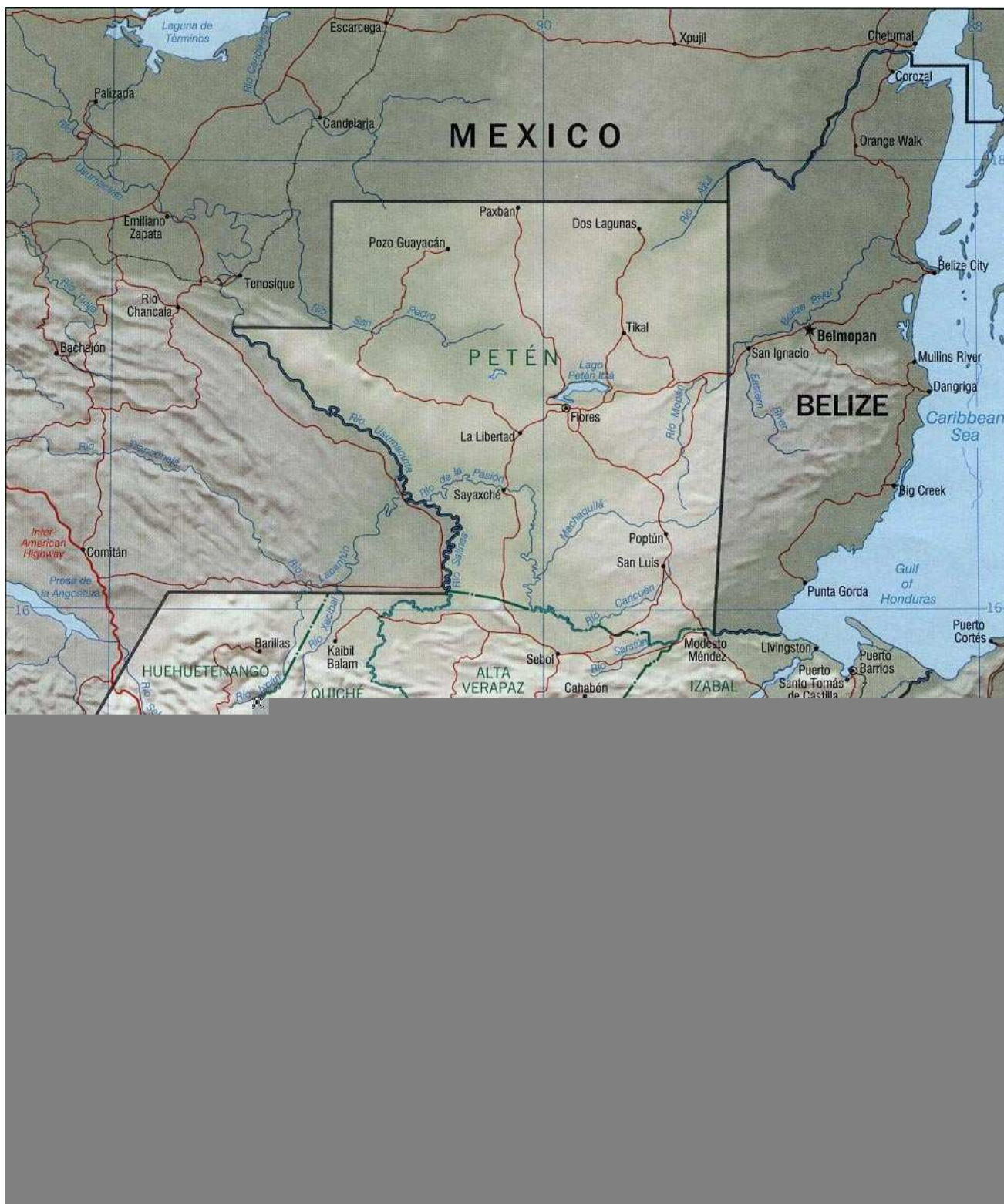
Professor Heriberto Cairo

Professor titular da Universidade Complutense de Madrid. Especialista em Geografia Política, especialmente geopolítica da guerra e da paz.

Professor Mariano Aguirre

Doutor em Peace and Conflict Studies do Trinity College, Dublin. Director do Departamento de Paz, Segurança e Direitos Humanos da Fundação para as Relações Internacionais e o Diálogo Exterior (FRIDE). Foi Director do Centro de Investigação para a Paz (CIP/FUHEM) e trabalhou na Ford Foundation entre 2003 e 2005.

Anexo 3 – Mapa da Guatemala



Fonte: www.globaldefence.net

Bibliografia

AGUILERA, Gabriel; «El Proceso de Paz en Guatemala: 1987-1996» em *Estudios Internacionales*, Vol. 7, Nº 14 (Julio-diciembre 1996), pp. 1-19, IRIPAZ, Guatemala.

AGUILERA, Gabriel; TORRES-RIVAS, Edelberto (1998) *Desde el autoritarismo a la paz*, FLACSO, Guatemala.

ALMQVIST, Jessica (2005) *A Peacebuilding Commission for the United Nations*, Policy Paper – FRIDE, disponível em <http://www.fride.org/eng/Publications/Publication.aspx?Item=802>.

ALTOLAGUIRRE, Marta (1998) «Alcances y limitaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca» em SIEDER, Rachel (ed.) *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies (University of London), Londres.

AMIN, Samir; HOUTART, François, (eds.) (2003) *Globalización de las resistencias*, Icaria, Barcelona.

AMNISTIA INTERNACIONAL (2002) *El legado mortal de Guatemala. El pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos*, Los Libros de la Catarata/Editorial Amnistía Internacional, Madrid.

ARIAS, Enrique Sánchez (2001) *Guatemala y Mozambique Ante el Reto de la Paz. Un análisis comparativo de los procesos de mediación*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

ARNSON, Cynthia (1999) *Comparative Peace Processes in Central America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D. C..

AZPURU, Dinorah (1999) «Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes» em ARNSON, Cynthia *Comparative Peace Processes in Central America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.

AZPURU, Dinorah e SELIGSON, Mitchell (2004) *La cultura política de la democracia en Guatemala: 2004. VI Estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos*, ASIES-USAID, disponível em www.asies.org.gt/informes.

BALCONI, Julio; Krujit, Dirk (2004) *Hacia la Reconciliación. Guatemala 1960-1996*, Piedra Santa, San Salvador.

BARANYI, Stephen (1995) «The Challenge in Guatemala: Verifying Human Rights, Strengthening National Institutions and Enhancing an Integrated UN Approach to Peace», Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics, Londres.

BERCOVITCH, Jacob, (1991a) «International Mediation» em *Journal of Peace Research*, vol. 28, nº. 1, Sage Publications, Londres, pp.3-6.

BERCOVITCH, Jacob; ANAGNOSON, J. Theodore; WILLE, Donnette (1991b) «Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations» em *Journal of Peace Research*, vol. 28, nº. 1, Sage Publications, Londres, pp.7-17.

- BOULDING, Kenneth (1977) «Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung» em *Journal of Peace Research*, vol. XIV, nº. 1, Sage Publications, Londres, pp.
- BURGERMAN, Susan (2000) «Building Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala» em *Latin American Perspectives*, Vol. 27, Nº 3 – Violence, Coercion and Rights in the Americas (Maio), pp. 63-87.
- CARVALHO, Pedro R. M., (2003) *Nações Unidas: um actor na resolução de conflitos*, Universidade Lusíada, Lisboa.
- CRAVO, Teresa; PUREZA, José Manuel (2005) «Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz» em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº. 71(Junho), Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
- CROCKER, Chester; Hampson, Fen Olser; AALL, Pamela (ed.) (2001) *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*, United States Institute of Peace, Washington D. C..
- DAVID, Charles-Philippe (2000) *La guerre et la paix: Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Science Po, Paris.
- DUFFIELD, Mark (2004) *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- EVANS, Gareth (2006) *The Responsibility to Protect: From an Idea to an International Norm*, Conferência: *The Responsibility to Protect: Engaging America*, Chicago, 15 Novembro, disponível <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4515&l=1>.
- FIGUEROA, Celso (2005) *Guatemala*, Lunwerg Editores/Artemis Edinter, Madrid.
- FISAS, Vicenç (2004) *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Barcelona.
- FISAS, Vicenç (2004) *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona.
- GALTUNG, Johan (1964) «An Editorial» em *Journal of Peace Research*, vol. 1, nº.1, pp. 1-4, Sage Publications, Londres.
- ___, (1969) «Violence, Peace and Peace Research» em *Journal of Peace Research*, vol. 6, nº.3, pp. 167-191, Sage Publications, Londres.
- ___, (1985) «Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses», em *Journal of Peace Research*, vol. 22, nº. 2, Sage Publications, Londres.
- ___, (2003) *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Gernika Gogoratuz, Gernika-Lumo.
- GOULDING, Marrack (2002) *Peacemonger*, John Murray, Londres.
- GUTIÉRREZ, Edgar (1998) «El problema de la desmilitarización en la Guatemala del post-conflicto armado» em SIEDER, Rachel (ed.) *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies (University of London), Londres.
- HAMPSON, Fen Olser; Can the UN still mediate? (Nov. 1993). Disponível em <http://www.cir.ubc.ca/unconf/hampson.pdf>
- HARTO DE VERA, Fernando (1991) *Los Procesos de Paz en América Central 1979-1991*, Departamento de Historia del Pensamiento y los Movimientos Sociales y Políticos I – Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

___; (2004) *Investigación para la Paz y Resolución de Conflictos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

HOLIDAY, David (2000) «Guatemala's Precarious Peace» em *Current History*, vol. 99, nº 634, (Fevereiro), pp. 78-84.

INSTITUTO INTERUNIVERSITÁRIO DE IBEROAMÉRICA (2005) *Perfil de Gobernabilidad de Guatemala*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

JEONG, Ho-Won (2005) *Peacebuilding in postconflict societies: strategy and process*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

JONAS, Susanne (1996) «Between two Worlds: the UN in Guatemala», *Conference on Peacemaking and Democratization in the Hemisphere: Multilateral Approaches*, North-South Center, University of Miami.

___; (2000) *Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process*, Westview Press, Boulder.

___; (2000a) «Democratization through Peace: The Difficult Case of Guatemala» em *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, Nº 4 – Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala (Inverno), pp. 9-38.

KALDOR, Mary (2001) *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets Editores, Barcelona.

KALDOR, Mary (2005) *La Sociedad Civil Global. Una respuesta a la guerra*, Tusquets Editores, Barcelona.

KRUIJT, Dirk (2001) «Post-War and Post-Electoral Guatemala: The 'Cohabitation'-Formula of Portillo and Rios Montt» em *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Nº 70 (Abril), pp 99-103.

KUMAR, Chetan; LODGE, Sara (2002) «Sustainable Peace Through Democratization: The Experiences of Haiti and Guatemala», *IPA Policy Paper*, International Peace Academy, Nova Iorque. Disponível em www.ipacademy.org/PDF_Reports/Sustainable21.pdf.

LEDERACH, John Paul; WEHR, Paul (1991) «Mediating Conflicts in Central America» em *Journal of Peace Research*, Vol. 28, Nº 1 – Special Issue on International Mediation (Fev.), pp. 85-98.

LEDERACH, John Paul (2000) *El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

MARES, David R. (data) «Latin American Perspectives on the Causes, Prevention and Resolution of Deadly Intra and Interstate Conflicts, 1982-1996» numa Publicação da Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Disponível em www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/mares/mrfr.htm

MARTI I PUIG, Salvador (2004) *Tiranías, Rebeliones y Democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*, Edicions Bellaterra, Barcelona.

MARTI I PUIG, Salvador; SANAHUJA, Josep M. (2004) *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

Mc CLEARLY, Rachel (1997) «Guatemala's Postwar Prospects» em *Journal of Democracy*, Vol. 8, Nº 2 (Abril), Johns Hopkins University Press, Baltimore.

MOITA, Madalena; ZUPPI, Matteo (2003a) «A Comunidade de Sant'Egídio em Moçambique», em VVAA, *Janus 2004 – Anuário de Relações Exteriores*, Edição Público/UAL, Lisboa.

MOITA, Madalena; (2003b) «Prevenção de conflitos: as políticas da ONU», em VVAA, *Janus 2004 – Anuário de Relações Exteriores*, Edição Público/UAL, Lisboa.

MONTORBIO, Manuel (1997) «Guatemala, en el camino de la paz» em *Política Exterior*, Vol. XI, Nº 58 (Jul/Ago), pp. 99-115, Madrid.

NEWMAN, Edward; RICHMOND, Oliver (2001) *The United Nations and Human Security*, Palgrave, Nova Iorque.

NORDQUIST, Kjell-Ake (1995) «Tres Formas de Mediación y Cuando Usarlas» em *Estudios Internacionales*, Vol. 6, Nº 12 (Julho-Dezembro), pp. 92-104, IRIPAZ, Guatemala.

OSORIO, Tamara; AGUIRRE, Mariano (coord.) (2000) *Después de la guerra. Un manual de reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona.

PADILLA, Luis Alberto (1995) «La Negociación Bajo el Signo de las Mediaciones Interna y Externa» em *Estudios Internacionales*, Vol. 6, Nº 11 (Janeiro-Junho), pp. 30-60, IRIPAZ, Guatemala.

___; (1995) «The United Nations and Conflict Resolution in Central America: Peace Making and Peace Building in Internal Armed Conflict» em *Estudios Internacionales*, Vol. 6, Nº 12 (Julho-Dezembro), pp. 92-104, IRIPAZ, Guatemala.

___; (1996) «Las Nuevas Relaciones Cívico-Militares en el Marco del Proceso de Paz de Guatemala» em *Estudios Internacionales*, Vol. 7, Nº 14 (Julho-Dezembro), pp. 27-41, IRIPAZ, Guatemala.

___; (1997) «Peace Making and Conflict Transformation in Guatemala» em *Estudios Internacionales*, Vol. 8, Nº 15 (Janeiro-Junho), pp. 82-108, IRIPAZ, Guatemala.

___; (2001) «Prevention Successes and Failures: Peace-making and Conflict Transformation in Guatemala». Disponível em <http://www.usc.edu/dept/LAS/ir/cis/cews/database/Guatemala/guatemala.doc>

PARIS, Roland (2002) «Peacebuilding in Central America: Reproducing the Sources of Conflict?» em *International Peacekeeping*, Vol. 9, Nº 4 (Inverno), pp. 39-68, Publicado por Frank Cass, Londres.

PÁSARA, Luis (2001) «The Guatemalan Peace Process: The Accords and Their Accomplishments» *Kroc Institute Occasional Paper* n. 21, Disponível em http://kroc.nd.edu/ocpapers/op_21_3.PDF.

___; (2003) *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Fundación Soros y Instituto de Invest. Jurídicas de la Univ. Rafael Landívar, Guatemala.

PECENY, Mark; STANLEY, William (2001) «Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America» em *International Organization*, Vol. 55, Nº 1 (Inverno), pp. 149-182.

PEOU, Sorpong (2002) «The UN, Peacekeeping and Collective Human Security: From an *Agenda for Peace* to the Brahimi Report» em NEWMAN, Edward; Schnabel, Albrecht (ed.) *Recovering from civil conflict: reconciliation, peace and development*, Frank Cass Pub., Londres.

PIRIS, Alberto (2000) «Bases de la Rehabilitación Posbélica» em OSORIO, Tamara; AGUIRRE, Mariano (coord.) *Después de la guerra. Un manual de reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona.

PRETI, Alessandro (2002) «Guatemala: Violence in Peacetime – A Critical Analysis of the Armed Conflict and the Peace Process» em *Disasters*, Vol. 26, Nº 2, pp. 99-119, Blackwell Publishers, Malden.

REGAN, Patrick (1996) «Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate Conflicts» em *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, Nº 2 (Jun), pp. 336-359

REY MARCOS, Francisco; CUREA-LUGO, Víctor (2002) *El debate humanitario* Icaria, Barcelona.

RICHMOND, Oliver (2002) *Maintaining Order, Making Peace*, Plgrave, Nova Iorque.

RICO-BERNABÉ, Raquel (2004) *El Mantenimiento de la Paz ante los retos de las nuevas guerras*, Icaria, Barcelona.

ROSADA-GRANADOS, Hector; «El Impacto de las Negociaciones de Paz en Guatemala» em *Estudios Internacionales*, Vol. 7, Nº 14 (Julho-Dezembro 1996), pp. 20-26, IRIPAZ, Guatemala.

ROMEVA i RUEDA, Raül (2003) *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo*, Icaria, Barcelona.

RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar (2004) *La historia de la intervención humanitaria*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

SCHIRMER, Jennifer «Prospects for Compliance: The Guatemalan Military and the Peace Accords» in SIEDER, Rachel (ed.) (1998) *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies (University of London), Londres.

SIEDER, Rachel (ed.) (1998) *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies (University of London), Londres.

SIEDER, Rachel; THOMAS, Megan; VICKERS, George; SPENCE, Jack (2002) *Who Governs? Guatemala Five Years after the Peace Accords*, Cambridge, Hemisphere Initiatives.

SPENCE, Jack, et al. (1998) *Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*, Cambridge, Hemisphere Initiatives.

SPENCE, Jack (2004) *War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equality in Guatemala, El Salvador and Nicaragua*, Hemisphere Initiatives. Disponível em www.hemisphereinitiatives.org.

STANLEY, William; HOLLIDAY, David (2002) «Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala» em STEDMAN, S. J.; ROTCHILD, Donald; COUSENS, Elizabeth; *Ending Civil Conflicts. The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Pub., Boulder, pp. 421-462.

STEDMAN, Stephen John (1997) «Spoilers Problems in Peace Processes», em *International Security*, Nº 22 (2), pp.5-53.

STEDMAN, S. J.; ROTCHILD, Donald; COUSENS, Elizabeth (2002) *Ending Civil Conflicts. The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Pub., Boulder.

TOUVAL, Saadia; «Why the U.N. Fails» em *Foreign Affairs*, Vol. 73, Nº5 (Set./Out. 1994), pp.44-57., The Council of Foreign Affairs, Nova Iorque.

TOUVAL, Saadia; ZARTMAN, I. William «International Mediation in the Post-Cold War Era», in CROCKER, Chester; Hampson, Fen Olser; AALL, Pamela (ed.) (2001) *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*, United States Institute of Peace, Washington D. C..

URGELL, Jordi (2004) «Implementación de los acuerdos de paz en el Ixcan» em MARTI I PUIG, Salvador; SANAHUJA, Josep M.; *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

VVAA (2001) *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlim.

VVAA (2001) *Janus 2002 – Anuário de Relações Exteriores*, Edição Público/UAL, Lisboa.

VVAA (2002) *Janus 2003 – Anuário de Relações Exteriores*, Edição Público/UAL, Lisboa.

WALLENSTEIN, Peter; SOLLENBERG; Margareta, «Armed Conflicts 1989-2000» em *Journal of Peace Research*, vol. 38, nº.5, 2001, pp. 629-644, Sage Publications, Londres.

WEART, Spencer (1998) *Never at war: Why democracies will not fight one another*, Yale University Press, New Haven.

WESLEY, Michael (1997) *Casualties of the New World Order: the causes of failure of UN missions to civil wars*, Macmillan Press, Londres.

Whitfield, Teresa «The Role of the United Nations in El Salvador y Guatemala: a Preliminary Comparison» in ARNSON, Cynthia (1999) *Comparative Peace Processes in Central America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.

WIBERG, Hakan, «Investigação para a Paz: Passado, presente e futuro» em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº. 71, Junho 2005, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

WILSON, Richard; «The Politics of Remembering and Forgetting in Guatemala» in SIEDER, Rachel (ed.) (1998) *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies (University of London), Londres.

WOODHOUSE, Tom; RAMSBOTHAM, Oliver (ed.) (2000) *Peacekeeping and Conflict Resolution*, Frank Cass Publishers, Londres.

ZAMORA, Rubén; et al. (2002) «A cinco años de la firma de paz en Guatemala: un balance crítico», em *Debate*, nº 51, FLACSO, Guatemala.

Conciliation Resources; *ACCORD Nº 2 – Negotiating Rights: The Guatemalan Peace Process*, 1997, disponível em www.c-r.org.

Documentos das Nações Unidas disponíveis em www.un.org

Principias Documentos da MINUGUA

MINUGUA (18 Agosto 1994) **La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una**

región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Informe del Secretario-General. (A/48/985)

MINUGUA (14 Setembro 2000) La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Informe del Secretario-General. (A/55/389)

MINUGUA (10 Julho 2002) La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Informe del Secretario-General. (A/56/1003)

MINUGUA (30 Agosto 2004) La situación en Centroamérica: progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Informe del Secretario-General. (A/59/307)

MINUGUA (18 Março 2005) La situación en Centroamérica: progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Informe del Secretario-General. (A/59/746)

Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/48/267, de 28 Septiembre de 1994) Misión de Verificación de los Derechos Humanos y del cumplimiento del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala.

Informe del Secretario-General A/55/977, de 1 Junio 2001, Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Disponible em www.pnud.org.

PNUD (2005) *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Disponible em www.pnud.org.

PNUD (2003) *Relatório de Desenvolvimento Humano – Guatemala: Towards a National Agreement on Human Development*. Disponible em www.pnud.org.

Relatório Brahimi, Relatório do Grupo sobre as Operações de Paz das Nações Unidas.