La guerra y la paz en América Central:

Una comparación de las transiciones hacia la democracia y la equidad social en Guatemala, El Salvador y Nicaragua

Jack Spence

Noviembre del 2004

Hemisphere Initiatives
Brookline, Massachusetts

Derechos de autor 2004 Hemisphere Initiatives.

Jack Spence es presidente de Hemisphere Initiatives, profesor adjunto de ciencias políticas y decano adjunto del College of Liberal Arts de la Universidad de Massachussets, Boston. Desde 1981 realiza investigaciones sobre las guerras y los procesos de paz en América Central.

Traducción: **Claudia Ferreira Talero**, Managua, Nicaragua (ferreira@tmx.com.ni).

Diseño gráfico: **Nick Thorkelson**, Somerville, Massachusetts (www.nickthorkelson.com).

Diseño gráfico para la edición en español, **Kathy Sevilla**, Managua, Nicaragua (cem@ibw.com.ni).

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento al Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos para Centroamérica (**PRODECA**) con sede en Guatemala, por financiar este informe y, en particular, a su director **Klaus Wulff** por su entusiasmo y paciencia. También estamos muy agradecidos con los miembros del personal de PRODECA —**Beatriz Bravo, Rosario de Monzón, Minerva Samayoa, Finn Rasmussen** y **Carolina Pazos**— por su profesionalismo y gentileza. Asimismo, agradecemos a **Joy Olson**, director ejecutivo de Washington Office on Latin America (WOLA), quien ofreció la ayuda de WOLA para la distribución del informe en un momento en que WOLA tenía enormes premuras, y a **Geoff Thale**, principal socio de WOLA para El Salvador, Cuba y Nicaragua, quien brindó asesoramiento para la estrategia de distribución. En Managua, la Embajada de Dinamarca colaboró con la distribución del informe, al igual que la siempre diligente **Minerva Samayoa**, para PRODECA en Guatemala. En El Salvador, la colaboración de una década se mantuvo entre Hemisphere Initiatives y **Loly de Zúniga**, con su tan profesional ayuda para la distribución del informe. Agradecemos a **David Holiday** por permitirnos recurrir a los servicios de Loly. Antes de asumir un puesto en el Gobierno de Guatemala, **Silvia Vásquez** realizó valiosas investigaciones en El Salvador y Guatemala sobre las reformas a la policía. **Judy Butler**, en Managua prestó su invaluable ayuda en asuntos de logística financiera.

CONTENIDO

Resumen	1
El momento político actual	19
Los varios impactos de las guerras	28
Los acuerdos de paz centroamericanos	48
La reforma militar	59
La reforma de los sistemas de justicia	71
Elecciones, participación y partidos en la posguerra	88
Tierra y equidad	108
Factores internacionales	121
Conclusión	127
Bibliografía	129

Para el autor ha sido un placer trabajar en varias de las publicaciones de Hemisphere Initiatives con verdaderos profesionales: Nick Thorkelson, Claudia Ferreira y Kathy Sevilla.

Copias de este y de otros informes están disponibles en formato PDF en **www.hemisphereinitiatives.org**

Para copias impresas, sírvase dirigirse a Hemisphere Initiatives, c/o Jack Spence,
37 Gorham Avenue,
Brookline, MA 02445 USA
jackspence@comast.net.

O contacte a la
Washington Office on Latin America
1630 Connecticut Avenue, NW, Suite 200
Washington, DC 20009
wola@wola.org

La guerra y la paz en América Central

Una comparación de las transiciones hacia la democracia y la equidad social en Guatemala, El Salvador y Nicaragua

RESUMEN

En este estudio se comparan los procesos de paz en América Central y se enfocan cuatro áreas donde hubo reformas: las instituciones militares; la policía y el sistema de justicia; las elecciones y la participación política; y la tierra y la equidad social. Los problemas existentes en cada una de estas áreas dieron lugar a las guerras y cada una fue negociada y debatida durante los procesos de paz; cada una forma parte de los intentos de transición hacia la democracia. Los diversos impactos y secuencias de las guerras enmarcaron las condiciones que enfrentaban los actores nacionales e internacionales, y también afectaron la forma en que se forjaron los acuerdos de paz así como las oportunidades para una transición democrática.

El informe está organizado de la manera siguiente: En el resumen se brinda una versión abreviada de los antecedentes de las guerras y de los procesos de paz, y se detallan y comparan los cambios ocasionados por la implementación de la paz. En la siguiente sección se hace un análisis del momento político actual en cada país —los conflictos y las agendas que tienen cada uno de ellos. Las dos secciones siguientes contienen un análisis más minucioso de las guerras y de los procesos de paz, y del impacto que tuvieron en la implementación. Los lectores familiarizados con esos acontecimientos tal vez querrán pasar por alto esas secciones. Luego siguen las secciones sobre las cuatro áreas ya mencionadas donde hubo reformas. La sección sobre políticas, partidos y autoridades electorales también incluye detalles sobre los acontecimientos electorales y partidarios que nos llevan hasta el momento actual. Si bien en todas estas secciones se hace abundante referencia a los papeles que desempeñaron los diversos actores internacionales, hay una sección adicional en la que se aborda el tema de la comunidad internacional.

Antecedentes generales. Entre 1978 y 1980 se desataron tres guerras civiles en América Central en las que, de pronto, las guerrillas izquierdistas amenazaban con derrocar el orden conservador y dictatorial tradicional, que era el resultado de una alianza entre acaudalados terratenientes, exportadores de café, azúcar, algodón y carne de res, y las instituciones militares. En Nicaragua, este orden estaba representado por la dinastía de la familia Somoza, apoyada o tolerada por otros grupos exportadores pudientes. La rapidez con la que se agudizaron las crisis sorprendió a los poderes tradicionales, al gobierno norteamericano, y muy probablemente, a los propios insurgentes. Los rebeldes luchaban para destruir dictaduras de vieja data y para poner fin a la inmensa desigualdad en la distribución de la riqueza, así como a la extensa y creciente pobreza.

La primera guerra terminó en 18 meses, el 19 de julio de 1979, con la derrota de la dictadura de

Somoza y la victoria de los rebeldes izquierdistas del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y de otros grupos de oposición. Esta victoria avivó el entusiasmo de los grupos rebeldes en El Salvador y Guatemala y, en mayor medida, alarmó a los terratenientes y a los militares, y por supuesto, a los Estados Unidos. Para 1980, la guerra había puesto en turbulencia a estos dos países, y los Estados Unidos procedieron a apoyar firmemente al gobierno salvadoreño. En Nicaragua, los conservadores empezaron a organizar una oposición armada en contra de los sandinistas, la que con el respaldo absoluto de la administración Reagan, pronto desembocó en una guerra en toda su dimensión. Cada una de las tres guerras fue tremendamente destructiva; en cuanto a las vidas que se perdieron, fueron mucho más letales que la guerra de Vietnam para los Estados Unidos.

Eventualmente todas las guerras llegan a su fin. Lo que establece la condición fundamental para la paz es si terminan en triunfo o en derrota, o bien, según palabras del vocero de los rebeldes durante la firma de los acuerdos de paz de El Salvador, "sin vencedores ni vencidos". De las cuatro guerras que padeció América Central, una de ellas terminó con la derrota de Somoza.

Las otras tres terminaron con concesiones mutuas: Nicaragua, en 1990, con la derrota del gobierno sandinista en las urnas; El Salvador, en 1992, con un tratado entre el gobierno —respaldado por Estados Unidos— y la coalición de grupos guerrilleros en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); y Guatemala, en 1996, con un tratado entre el gobierno y la coalición de grupos guerrilleros, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Si bien las acciones dispersas pero destructivas de la "desmovilizada" Contra continuaron durante seis años más en Nicaragua, las concesiones mutuas de los acuerdos de paz permitieron alcanzar una paz duradera. Sin embargo, dado que en los últimos 25 años ha habido nuevos brotes de guerra, este logro no se puede dar por sentado.

Los acuerdos de paz en estos tres países tenían otros objetivos mayores: establecer democracias plenamente participativas en las que las principales metas eran: celebrar elecciones libres, justas e incluyentes; reformar las instituciones militares nacionales; establecer fuerzas policiales eficientes, apolíticas y no represivas; establecer el Estado de derecho mediante la reforma de las corruptas o ineficaces y politizadas instituciones judiciales; abordar los temas de la justicia social, la pobreza y la enorme inequidad en la distribución de los recursos –la tierra en particular—, y plantear muchos otros temas relacionados con los pueblos indígenas, principalmente con los grupos mayas en Guatemala. Tanto en Guatemala como en El Salvador, estas metas se formularon minuciosamente en concienzudos tratados; en Nicaragua algunas de ellas se plantearon en una serie de negociaciones sobre cada tema.

Las guerras tuvieron un profundo efecto en todos los ámbitos. Prácticamente todo mundo conocía a alguien que había perdido la vida. Las guerras empobrecieron a mucha gente y arruinaron las economías. Tanto las guerras como los procesos de paz alteraron la tradicional distribución del poder político y económico. Las elecciones en tiempos de guerra fueron un rotundo giro de los regímenes militares que hasta antes de 1979 habían gobernado durante largo tiempo, pero no lograron poner fin a las conflagraciones. Las guerras trajeron consigo enormes abusos contra los derechos humanos, perpetrados en particular por los cuerpos militares tradicionales, y revelaron la incapacidad de las instituciones de justicia, de los gobiernos y de los organismos extranjeros para hacer algo al respecto. Reinó la impunidad. Las guerras y las reformas agrarias tuvieron un profundo efecto en la distribución de la propiedad en Nicaragua y El Salvador, tema que prevaleció en todos los procesos de paz.

Pese a la sorprendente similitud entre los tres países, en cada uno de ellos se pueden apreciar importantes diferencias en cuanto a lo que se afirma en el párrafo anterior. Entre ocho y catorce años después del fin de sus respectivas guerras, en cada país varían considerablemente los temas pendientes de los acuerdos de paz, los efectos de las guerras, y la configuración de las fuerzas políticas. Una de las causas es el respectivo impacto

militar y económico de las guerras. Otra es la índole de los grupos contendientes: las instituciones militares nacionales, las clases pudientes tradicionales, las guerrillas y el gobierno estadounidense —que en Nicaragua, se oponía al gobierno, en El Salvador lo respaldaba, y en Guatemala le daba un apoyo restringido.

En El Salvador, los dos grupos que negociaron el tratado —los rebeldes del FMLN y el gobierno encabezado por el presidente, miembro del derechista partido ARENA—, son en la actualidad los dos protagonistas políticos dominantes. Sin embargo, tras significativos logros, se ha desgastado la fuerza política de las metas que se especificaron en el acuerdo. No obstante, en las elecciones de marzo de este año —en las que ARENA contó con el respaldo de Estados Unidos—, la herencia de la guerra y el papel que en ella desempeñaron los Estados Unidos tuvieron un perfil notoriamente alto.

En Guatemala, por el contrario, el tratado de paz aún conserva un cierto vigor que sirve de pauta para las agendas de gobierno, para el enfoque de la ayuda externa y para el contenido de los debates. En un inicio, el presidente Oscar Berger, elegido a finales del año pasado, prometió implementarlo. Sin embargo, Berger no es el primer presidente que hace esta promesa y acontecimientos posteriores han puesto en duda su palabra. A diferencia de El Salvador, los principales negociadores de los aspectos medulares del acuerdo —los rebeldes agrupados en la URNG y el gobierno del partido político PAN— se han ido desvaneciendo hasta ocupar posiciones sumamente débiles en el escenario político guatemalteco. La guerra no tuvo un papel significativo en las elecciones, excepto por la atención que se prestó al cruento historial de uno de los candidatos presidenciales durante la guerra, el general (retirado) Efraín Ríos Montt.

En Nicaragua, de las principales facciones que negociaron las concesiones mutuas para poner fin a la guerra —los sandinistas, el gobierno de Chamorro que derrotó a los sandinistas en las urnas, y las diversas fuerzas que constituían los rebeldes antisandinistas— sólo los sandinistas siguen siendo una organización política importante. No obstante, esta organización ha transformado su estructura —pasó de ser una conducción colectiva a estar al mandato de un solo hombre—, su composición —la mayoría de sus líderes históricos han abandonado el partido— y su filosofía. Sin embargo, el sandinismo y el antisandinismo siguen dominando la política electoral, aunque no está claro qué significan esos términos más allá de ser el remanente de los símbolos de la guerra. Si bien se siguen celebrando elecciones y los gobiernos se suceden, las metas más amplias del proceso de paz, como son el estado de derecho, la democracia, y la justicia social, se han reemplazado con pactos entre los dos principales caudillos que son líderes de sus respectivos partidos, Daniel Ortega de los sandinistas y Arnoldo Alemán de los antisandinistas en su Partido Liberal Constitucionalista (PLC), lo que no deja de ser una ironía. Ellos dos riñen para luego repartirse cuotas de poder y cargos en el gobierno, y para proteger a su respectivo grupo de cualquier daño grave que pudiera causarle el otro grupo; y vuelven otra vez a enfrentarse, mientras los Estados Unidos, que se opone abiertamente a ambos, procura hallar una tercera fuerza en la persona del presidente Enrique Bolaños, elegido en el 2001. En vez de políticas sustantivas en cuanto a los temas de la democracia y la justicia social, se lleva a cabo una prolongada partida de póquer político.

Logros y deficiencias

- La paz se consolidó. Cada uno de los países se vio afectado por la violencia política de la posguerra, que llegó incluso hasta el asesinato. El caso más extremo y prolongado fue el de Nicaragua. En Guatemala, con un tratado de paz firmado en 1996, doce activistas pro derechos humanos han sido asesinados en los últimos cuatro años. No obstante, en cada uno de los países los años de la posguerra dieron paso a una drástica disminución en los abusos contra los derechos humanos. En muchas otras guerras civiles de los últimos treinta años la paz no ha sido duradera.
- Sin embargo, la paz social no se ha logrado. El incremento de crímenes violentos ha sido dramático y sigue vigente, aunque últimamente han

disminuido los incidentes, excepto en Guatemala. En El Salvador, en su peor momento, la cifra de homicidios ocurridos en la posguerra alcanzó los niveles anuales de muertes acaecidas en tiempos de guerra hacia finales de la década de 1980. En Nicaragua, contra lo que podría esperarse dada la violencia política de la posguerra, la ola de crímenes fue menos pronunciada. La criminalidad, al menos en los primeros años, estaba relacionada con las guerras: con el desempleo entre los combatientes desmovilizados, con la cantidad de armas de guerra en manos de civiles, con el estrés post traumático, con la ineficiencia de la policía, con la "normalidad" de la violencia generada por las guerras.

- Las fuerzas armadas ya no controlan, ni ganan, ni participan en las elecciones. Esta tendencia empezó antes de que terminaran las guerras. En Guatemala, mucho más que en los otros dos países, el ejército ha tenido un control significativo, o ha influido en los gobiernos civiles.
- En cada uno de los países ha decaído considerablemente el poder político institucional de las fuerzas armadas, incluso en Guatemala, donde siguen siendo la institución política más fuerte. Los presupuestos militares se han reducido con relación al PIB, aunque en Guatemala, una vez más, la reducción ha sido mucho menor y bastante dispareja. Los militares mantienen una importante autonomía respecto de la supervisión civil, y cuentan con ingresos independientes (en menor medida en El Salvador y mucho más en Guatemala). En Guatemala, las fuerzas armadas siguen manteniendo un cierto grado de impunidad en lo que atañe al enjuiciamiento o a la rendición de cuentas, pero están a la defensiva.
- Las fuerzas policiales son ahora independientes del ejército, aunque en Guatemala esto es una formalidad y está lejos de ser total. En El Salvador y en Guatemala la policía es una nueva institución creada a partir de los acuerdos de paz, en reemplazo de instituciones que estaban controladas por las dictaduras militares y eran conocidas por su corrupción y por sus abusos contra los derechos humanos. En Guatemala, los problemas de ineficiencia, corrupción y falta de cobertura geográfica eran y son mucho más agudos que en El Salvador, aunque en este país la institución tiene cuatro años más de existir. En Guatemala, hay rivalidad entre los actores institucionales con facultad para investigar, quienes ven el crimen como un recurso que pueden utilizar. Pese a contar con pocos recursos, la evidencia indica que la policía en Nicaragua es mucho más eficiente y menos corrupta que la de los otros dos países, aunque en la costa Atlántica, área de trasiego de estupefacientes, hay evidencia de corrupción.
- La tarea más difícil ha sido reformar el sistema de justicia y establecer el estado de derecho. Considerando el control histórico que los militares han ejercido sobre la población, llama la atención que la reforma militar haya avanzado con mucha más prontitud que la reforma judicial. El principal avance en la reforma de los sistemas de justicia se ha logrado en la Corte Suprema en El Salvador. Ello es resultado directo de las negociaciones de paz. En los niveles inferiores, los jueces están mucho más expuestos a la corrupción o a la intimidación, especialmente en Guatemala. En Nicaragua, los tribunales están muy politizados, y los juzgados se asignan según resulten los pactos recientes entre los dos caudillos de los dos principales partidos políticos. Ante amenazas y sobornos, algunos jueces y fiscales han demostrado un gran profesionalismo y una entereza aún mayor, particularmente en Guatemala, donde los proyectos de reforma, aunque modestos, son muchos.
- La democracia electoral ha logrado cimentarse con procedimientos justos, en lo general. En su mayoría, el conteo de los votos ha sido correcto, y la competencia ha sido abierta. Hay todavía serias fallas y sesgos contra los pobres, si bien hay ciertas mejoras en la inscripción de los electores (en lo que Nicaragua ha tenido un mejor desempeño desde la década de 1980), con grandes inequidades en los recursos que aportan los competidores a sus campañas, y con la falta de profesionalismo o la excesiva politi-

zación de las autoridades electorales. En este aspecto, Nicaragua ha tenido un pronunciado declive en el que pasó de tener un proceso muy profesional a uno controlado por los dos partidos políticos, mientras que los otros dos países han mostrado una mejoría gradual en la inscripción y en otros aspectos del proceso.

- Hay grandes inequidades en los recursos que los partidos aportan a la contienda electoral, y la ventaja la llevan los que tienen el respaldo de las clases pudientes. Es poca o ninguna la reglamentación que existe en cuanto a las finanzas, así como tampoco hay límites en la malignidad de las campañas. Una evaluación en términos comparativos internacionales permite decir que ha habido una rotación en el legislativo y, por consiguiente, una competencia electoral significativa, con unos cuantos "escaños seguros"; los presidentes son elegidos por voto directo; hay uniformidad en los procedimientos electorales nacionales; y en ninguna de las recientes elecciones se ha observado la multitud de problemas de procedimiento y discriminación que ocurrieron en Florida en el 2000.
- Sin embargo, en su conjunto, los gobiernos que han llegado al poder tras las elecciones no han dedicado mucha atención ni recursos a los temas medulares planteados en los procesos de paz, como son la equidad social, la distribución de la propiedad, la reforma policial y judicial, a menos que las protestas sociales o las presiones externas los hayan obligado a hacerlo. El dinero es escaso; hay renuencia a incrementar los impuestos; los ricos se pueden proteger contra el crimen; la reforma institucional es una propuesta a largo plazo que para un político es difícil convertir en un recurso electoral; hay resistencia al cambio; las cuotas de impunidad se protegen con mucho celo; y pese a que cuentan con considerables recursos monetarios, los que promueven las reformas desde la "comunidad internacional" están divididos, tienen miras de corto plazo que son producto de sus propias políticas, y están asumiendo tareas para las cuales tienen muy poco experiencia.
- De los grupos rebeldes de la década de 1970, dos de los tres —los sandinistas en Nicaragua y el FMLN en El Salvador— siguen siendo actores importantes en las elecciones, han tenido bancadas grandes en los órganos legislativos nacionales y han ganado muchas elecciones municipales, especialmente en las grandes áreas urbanas. El tercer grupo, la URNG en Guatemala, está tratando de sobrevivir. En Nicaragua, los rebeldes armados de la década de 1980 tienen muy poca presencia organizada, pero en las dos últimas administraciones algunos de ellos han ocupado cargos y escaños en la cámara legislativa. Tanto los sandinistas como el FMLN han tenido sustanciales cambios en sus estructuras y su personal, en los que varios grupos han abandonado las filas de sus respectivos partidos (o se les ha invitado a marcharse). Ambas agrupaciones tienen una figura clave que siempre ha estado del lado victorioso en todas las pugnas internas: Daniel Ortega de los sandinistas y Shafik Handal del FMLN, aunque Ortega ha perdido tres elecciones presidenciales y Handal perdió en marzo de este año por un margen considerable.
- Otros dos partidos han estado dominados por un hombre —Arnoldo Alemán del PLC en Nicaragua y Efraín Ríos Montt del FRG en Guatemala. Alemán sigue dominando aun cuando gran parte de los dos últimos años ha estado privado de libertad, ya sea en una celda del sistema penitenciario, o bajo arresto domiciliar, o en el hospital, acusado de flagrante corrupción.
- Las fuerzas conservadoras han ganado en todas las elecciones presidenciales. Han obtenido más escaños que la izquierda en las elecciones legislativas, aunque en las últimas tres elecciones legislativas el FMLN obtuvo más escaños que ARENA. Sin embargo, ARENA ha podido contar con el voto de otros partidos conservadores.
- Nicaragua está dominada por dos partidos, luego de las restrictivas leyes electorales aprobadas por los dos mismos partidos después de 1996. En El Salvador, tres partidos pequeños

han desempeñado un papel importante —el PCN de derecha, los demócrata-cristianos de centro derecha, y la convergencia democrática de izquierda— aunque los que dominan son los dos partidos más grandes. En Guatemala ningún partido ha logrado colocarse a la cabeza ni quedarse allí por mucho tiempo.

- El dominio de los dos partidos grandes en El Salvador y Nicaragua, y sus propias estructuras centralizadas, han significado la minimización del impacto que pueden tener en las políticas los grupos organizados de la sociedad civil, con la ocasional excepción de algunos sindicatos, de protestas campesinas y de coaliciones de grupos de mujeres. No existen grupos de cabildeo con una base amplia que no provengan del sector empresarial. En Guatemala, la debilidad y la naturaleza temporal de los partidos políticos ha ido acompañada de un nivel bastante alto de participación política por parte de los grupos de la sociedad civil, que están organizados fundamentalmente para la implementación de los acuerdos de paz. Estos grupos han tenido crisis de financiamiento y han carecido de bases políticas organizadas.
- Los gobiernos electorales han sido todos neoliberales, han implementado privatizaciones y reducciones en el gobierno, y no han asignado muchos más recursos para el gasto social, salvo las donaciones internacionales. Aun cuando tienen tasas tributarias comparativamente bajas respecto de otros países latinoamericanos, El Salvador y Guatemala han hecho poco por aumentarlas, y en el caso de Guatemala este fue un requisito específico en los acuerdos de paz. Nicaragua tiene un coeficiente tributario mayor, pero una economía más débil para tributar.
- En la Nicaragua y El Salvador de la posguerra se transfirió un número significativo de propiedades, pero en Guatemala fueron muy pocas. En El Salvador y en Guatemala las transferencias de propiedad ocurrieron como consecuencia de arreglos negociados en los procesos de paz; en Nicaragua fueron más el producto de amenazas directas e indirectas y de violencia política, de la falta de una clara titulación en el caso de los beneficiarios de la reforma agraria, y del estrés económico causado en gran medida por la desaparición de los préstamos al sector agrícola.
- En los procesos de paz a los veteranos de guerra se les otorgaron recursos muy modestos para su reintegración a la vida civil, y éstos se entregaron como capacitaciones, donaciones o pequeños préstamos. Con todo y las muchas dificultades, la mejor negociación y organización en este caso fue la de El Salvador. No se ha hecho mucho para evaluar los resultados de esos esfuerzos.
- Los actores internacionales desempeñaron importantes funciones en el establecimiento de un marco para un acuerdo de paz centroamericano, en la mediación de dos de los acuerdos, en la observación de las elecciones y, en dos de los acuerdos, en la verificación de su cumplimiento. Estos actores diplomáticos hicieron uso de los espacios políticos y de una diplomacia creativa.
- La mayor parte del costo de la reconstrucción financiado por la comunidad internacional ha sido en infraestructura o en programas de estabilidad macroeconómica (especialmente en Nicaragua), aunque ha habido importantes donaciones para reformas en el sector de la salud, la educación y en las instituciones, con resultados diversos.
- Las misiones de verificación y la ayuda financiera internacional se han utilizado, con diferentes resultados, como mecanismos de presión en la implementación de los acuerdos. Esto requirió que hubiera una coordinación entre los diplomáticos y los donantes, la que se logró mediante reuniones de los donantes con los actores nacionales. Estos esfuerzos se vieron obstaculizados por la diferencia en las agendas de los donantes y las restricciones políticas, por la rotación del personal, por orgullo nacional y resistencia al "tutelaje" internacional, por divisiones políticas locales, y porque cada cual quería proteger sus propios intereses. Muchos donantes tienen que apegarse a disposiciones institucionales internas concernientes al proce-

samiento de préstamos y al cumplimiento de metas anuales para sus donaciones.

- Los actores internacionales han desempeñado importantes funciones en los esfuerzos por reformar el sistema policial y el judicial; en El Salvador han dado apoyo para la redistribución de la propiedad. Asimismo han brindado asistencia técnica para las elecciones, en apoyo a los grupos y entes de gobierno que trabajan en pro de los derechos humanos y contra la corrupción, y en Guatemala han contribuido a la participación de la sociedad civil. Los Estados Unidos han sido el más grande donante bilateral (eso en términos absolutos; respecto de la magnitud de su economía, sus donaciones son bastante pequeñas, especialmente si se les compara con las de los países escandinavos). Si bien Estados Unidos ha dado un apoyo crucial para que los procesos electorales sean limpios y eficientes, también ha adoptado una posición abiertamente parcial en muchas elecciones, una actitud que la administración Bush le imputó a Kofi Annan cuando éste afirmara recientemente que la invasión norteamericana a Iraq violaba las normas internacionales. En todas las elecciones los Estados Unidos se han opuesto rotundamente a Daniel Ortega, este año a Shafik Handal del FMLN en El Salvador, y en menor grado, en el 2003 expresaron advertencias en contra del candidato conservador Ríos Montt en Guatemala. En todos los comicios de la posguerra, el candidato al que se opone Estados Unidos ha sido derrotado.

Factores clave. ¿Cómo se explican las diferencias en la implementación de la paz en estos tres países? Hasta cierto punto la respuesta está en las diferentes estrategias, recursos y acciones de los actores. Sin embargo, los actores enfrentaron limitaciones impuestas por otros actores y, en general, por patrones y estructuras históricas de mayor envergadura, en particular, por las diferentes secuencias y efectos de las guerras. Para entender los procesos de paz es preciso entender las guerras. Los factores siguientes tuvieron un papel prominente en cada situación nacional.

- El apoyo que brindaron los Estados Unidos al gobierno salvadoreño y sus constantes ataques contra el gobierno nicaragüense fueron decisivos en el rumbo que tomaron las guerras, como también lo fue el papel relativamente pasivo que aquel país adoptó en Guatemala. Esto no quiere decir que Estados Unidos podía simplemente obtener lo que deseara. Es notable que por más de una década, los conflictos en tres diminutas "repúblicas bananeras" enredaran la política externa de Estados Unidos.
- En Guatemala las fuerzas armadas eran mucho más fuertes y autosuficientes, y posiblemente más crueles que su contraparte en El Salvador. Esa realidad condujo a resultados bien distintos en la guerra y en los procesos de paz. En El Salvador se celebraron elecciones civiles porque Estados Unidos las necesitaba para obtener el apoyo del Congreso en su esfuerzo por derrotar a la insurgencia guerrillera; en Guatemala, las elecciones respondieron a que los militares pensaron que así mejorarían su imagen internacional y que podrían controlar a quienes salieran victoriosos.
- En general, se logró un avance significativo cuando múltiples actores internacionales —naciones y agencias multilaterales— coordinaron sus recursos humanos y materiales en las negociaciones e implementaciones de los procesos de paz. La ausencia o insuficiencia de dichos esfuerzos resultó generalmente en poco avance. Sin embargo, la disponibilidad de recursos multilaterales internacionales no ha sido suficiente para garantizar el avance. En cada país, las fuerzas renuentes, la inercia, la falta de experiencia de todas las partes involucradas y el hecho de que algunas de las tareas carecían de precedente, fueron factores de frustración.
- En El Salvador, un punto muerto sin salida y sin solución, y, además, con costos cada vez más altos para las partes, condujo a un detallado acuerdo de paz con notables cambios institucionales. En Guatemala, un punto muerto mucho menos acusado y más desequilibrado condujo a un documento de paz mucho más detallado, pero con compromisos mucho menos específicos y carentes de mecanismos para su implementación. En Nicaragua, un punto

muerto similar al de El Salvador, no condujo a un acuerdo de paz integral, sino a unas elecciones negociadas seguidas de una serie de acuerdos limitados. La falta de un acuerdo detallado y de una verificación internacional explica en parte los seis años adicionales de violencia política en el caso de Nicaragua. Los aspectos más sólidos de los acuerdos en El Salvador referentes a las fuerzas armadas, la policía, la Corte Suprema y las transferencias de tierra, resultaron en más cambios en las institucionales y en el ámbito de la propiedad que en el caso de Guatemala. En Nicaragua ha habido considerables cambios institucionales, pero a excepción del ejército, muchos de ellos han resultado en la politización de las instituciones, lo que las ha dejado sujetas a una perpetua negociación y no a un tratado de paz con verificación internacional.

- En cada país, la democracia electoral durante los años de guerra tuvo sus inicios con las revueltas de los rebeldes de izquierda en la década de 1970, aunque en la década de 1980 la insurgencia se opuso a las elecciones montadas por los gobiernos. La presión provocada por los alzados en armas y por los organismos internacionales fue una mezcla de variadas intensidades. En el caso de Guatemala, fueron los militares los que, por presión internacional, impusieron las elecciones.
- La forma y el ritmo de los procesos de paz y de las transiciones democráticas ha variado según haya sido la fuerza institucional y política de las fuerzas armadas en cada uno de los países, y según el grado al cual los grupos rebeldes podían erosionar esa fuerza. En Guatemala, los militares iniciaron los procesos electorales y controlaron celosamente los procesos de paz, lo que en gran medida se debió a que habían derrotado a sus adversarios. En El Salvador, los militares terminaron demostrando ser mucho más débiles, puesto que sus adversarios habían sido mucho más fuertes.
- La cohesión de los grupos económicos dominantes y el grado al cual las guerras desafiaron y afectaron su poder, tuvieron un profundo efecto en los resultados de las guerras, en la implementación de la paz, así como en el mapa político y en las políticas en cada país. En Nicaragua, la guerra dividió y afectó a estos grupos, que antes estaban bajo el dominio de Somoza. En los otros dos países, antes de las guerras habían estado unidos y dominantes. En El Salvador, la oligarquía estuvo en peligro de sufrir una derrota y la guerra le causó daños; en Guatemala, por el contrario, salió relativamente ilesa. Por ejemplo, en El Salvador, la amenaza de una revolución y el papel de los Estados Unidos obligaron a los grupos económicos dominantes a forjar una organización electoral (y paramilitar). En Guatemala, los mismos grupos no se sintieron tan amenazados, y allí no ha surgido ninguna estructura partidaria cohesiva.
- Las diferencias en la magnitud del daño causado por la guerra moldearon los acuerdos y la implementación de la paz. Nicaragua fue la más afectada. Aunque en Guatemala en las zonas del altiplano el daño fue igual de cuantioso, la economía guatemalteca no colapsó bajo el peso de la guerra, como si sucedió en Nicaragua, ni tampoco se vio tan gravemente afectada como la salvadoreña.
- La variedad en la habilidad de los grupos rebeldes para pasar de organizaciones guerrilleras a partidos políticos afectó la implementación de la paz así como el mapa político y las políticas de cada país.
- La dislocación social y el daño económico causados por las guerras dieron lugar a crecientes migraciones a gran escala, especialmente hacia los Estados Unidos. Este fenómeno transformó a estos tres países. En los años de la posguerra esta migración se convirtió en la principal fuente de divisas, las que llegan a su destino de una manera altamente descentralizada, y en El Salvador, más que en Guatemala o en Nicaragua, constituyen un factor de suma importancia.
- Mucha de la ayuda otorgada para la reconstrucción se ha destinado a programas de infraestructura o de alivio de la deuda, y no ha beneficiado a aquellos que se vieron más afectados por las guerras.

- Nuevas plantas de ensamblaje han abierto fuentes de empleo y han cambiado el rumbo de las inversiones. A la vez, la constante falta de tierra y las pocas oportunidades de exportación en el sector agrícola han dejado a las áreas rurales con los más altos niveles de pobreza, tal como estaban antes de las guerras. Los nuevos empleos industriales no han sido suficientes para compensar el deterioro rural, como solía ocurrir antes de las guerras. En la posguerra, son principalmente las mujeres las que llenan las plazas de trabajo en el sector industrial de la maquila.

Evaluación y contingencias. Es inevitable que en las evaluaciones de las transiciones democráticas y de los procesos de paz se cuestione cuán mejores serían los resultados de no haber sido por las malas intenciones o los deslices de uno u otro de los actores. Por inevitable que esto sea, el objetivo central de este análisis no es emitir ese tipo de opiniones. Son varias las razones que nos llevan a optar por un enfoque más amplio que el de las "lecciones aprendidas".

En primer lugar, es probable que la paz haya sido la más fácil de las metas. Eran altas las aspiraciones. Ya lo dijo el propio vocero de los rebeldes (Shafik Handal del FMLN) al firmar los acuerdos de paz salvadoreños: "Nos encaminamos... a conformar un país pluralista, política, ideológica, económica y socialmente como fundamento de una democracia participativa y representativa." Y dijo también su contraparte, el presidente de El Salvador, Alfredo Cristiani, "estamos comprometidos en la promoción integral de los derechos humanos, no sólo políticos, sino sociales y económicos; estamos... planteando... un nuevo esquema de convivencia integral en El Salvador; un esquema no sólo técnico, sino de profundas proyecciones humanas hacia la persona de carne y hueso que trabaja, que sueña y que sufre". No es fácil alcanzar metas como esas, aun con la mejor de las voluntades en ambos bandos, y con el más capaz y eficiente equipo de actores, En cada caso, los partidos nacionales encargados de implementar las concesiones mutuas para alcanzar la paz venían de una década de enfrentamiento armado. Por lo general, no había la mejor de las voluntades. La implementación de los acuerdos consistió sobre todo en la competencia mediante métodos no violentos.

En segundo lugar, por poderosos que hayan sido los actores, incluida la nación más poderosa de la tierra, cada uno de ellos enfrentaba complejas limitaciones, que eran producto de la falta de recursos, la falta de experiencia, las consecuencias imprevistas y las condiciones imposibles de prever, y estaban vinculadas con los otros actores, tanto aliados como adversarios. Tal vez lo que mejor ilustra la incapacidad de cualquier actor o grupo de actores para moldear una solución es que durante una década la política exterior de los Estados Unidos estuvo acuciada por la crisis centroamericana, y que a pesar de ser uno de los principales protagonistas en dos de las guerras, no pudo obtener lo que quería de dos de las naciones más débiles del mundo.

Además, en cada una de las guerras hubo más de dos bandos. La multiplicidad de actores creó oportunidades, pero también limitaciones que impidieron que cualquiera de los grupos visualizara el futuro o escogiera una opción que no fuera anulada o alterada por otro. En cada uno de los países cada "bando" consistía en una agrupación de fuerzas, las que en muchos momentos de la guerra y en los procesos de paz estaban más o menos unificadas en términos de cómo confrontar al otro bando y de cual sería una solución aceptable. Asimismo, había otros actores nacionales organizados que no estaban en la mesa de negociaciones —partidos políticos, grupos del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, líderes de la Iglesia católica. El logro básico de la paz —un considerable éxito— provocó numerosas crisis en las organizaciones de varios de estos actores.

Las fuerzas "externas", la más importante de las cuales eran los Estados Unidos, tuvieron un profundo efecto en todos los momentos de la guerra y de los procesos de paz. A pesar de los muchos logros de los actores internacionales en los procesos de paz, éstos también se sintieron muchas veces frustrados ante su incapacidad para forjar un cambio o para hacer avanzar a las partes, pese a que muchos de ellos representaban a naciones o

instituciones muy poderosas comparadas con cada uno de estos pequeños y empobrecidos estados naciones.

La guerra es la gran palanca de la historia. Ocasiona profundos cambios sociales, políticos y económicos que alteran para siempre la arena nacional e internacional de una manera nunca imaginada por ninguno de los "bandos" al inicio o en medio del conflicto. Hubo enormes movimientos de población y una cuantiosa destrucción económica y humana, y por si fuera poco, ocurrieron devastadores desastres naturales. El cambio en las condiciones políticas suscitado por la guerra cambió en gran medida a los grupos que representaban a uno de los "bandos" en cada conflicto. Fuera de América Central, eventos imprevistos afectaron a la región, como fue el fin de la guerra fría y la rápida diseminación global de las prácticas económicas neoliberales.

Es impresionante que casi todos los actores que forjaron estas historias, tanto nacionales como extranjeros, fueron improvisando su modo de obrar en medio de acaloradas controversias e intentos de reforma sobre los que tenían poco conocimiento o experiencia, así como tampoco contaban con un libreto para hacer la guerra, para fabricar revoluciones, para celebrar elecciones, para gobernar, para hacer tratados de paz, para intentar distribuir la tierra, para verificar y dar seguimiento a los procesos de paz, para construir nuevas fuerzas policiales, para reformar los órganos de justicia, para abordar y lidiar con situaciones de discriminación racial, para crear partidos políticos, para brindar ayuda externa para la construcción de instituciones democráticas, para lograr la reconciliación y para sanar las tremendas heridas.

La historia y las estructuras dieron a los procesos una configuración que los actores individuales o grupales no pudieron cambiar. En cada uno de los tres países fueron muy distintas las condiciones en las que los actores llegaron al punto en que pudiera existir la posibilidad de negociar la paz. Las tres guerras tuvieron diferentes flujos y reflujos en lo militar, distintas secuencias en el accionar político, diferentes niveles de destrucción humana y económica. Una de las razones por las cuales los procesos de paz fueron tan disímiles es que los actores, racionales o no tan racionales, diseñaron diferentes estrategias. Otra de ellas fue que los procesos de paz tuvieron su propia secuencia y que los actores de un proceso aprendían de los errores del anterior. Los agentes y las instituciones fueron importantes, pero es preciso que se les mire dentro de las limitaciones impuestas por los contextos históricos.

Las vías hacia la guerra. Entre 1975 y 1980 los tres países tenían poblaciones relativamente pequeñas: 3, 5 y 7 millones de habitantes. Durante más de una década la principal fuente de riqueza en divisas para las elites nacionales había sido la exportación de café. En Nicaragua y Guatemala el banano había estado históricamente controlado por el capital norteamericano. Más de la mitad de la población habitaba en el campo y sobrevivía trabajando en las plantaciones de rubros para la exportación o como pequeños campesinos productores de maíz y frijol. Los tres países comparten un pasado colonial en el que constituyeron puestos de avanzada de los españoles, y no contaban con metales preciosos ni con grandes fuerzas laborales indígenas, a excepción de Guatemala, donde aún hay una enorme población indígena que habla 23 lenguas mayas.

En las décadas de 1960 y 1970 la producción industrial creció con rapidez, pero era pequeña respecto de las necesidades de empleo y comparada con otros países latinoamericanos. Crecieron las exportaciones de algodón, azúcar y carne, pero en cada caso despojaron de sus tierras a los productores de maíz y frijol, y no aportaron suficiente empleo, especialmente en el caso de la ganadería. La creciente falta de tierra se hizo más aguda en El Salvador.

Las causas de las guerras tuvieron su origen en la confluencia de las crisis políticas y económicas —regímenes militares cada vez peores y la creciente pérdida de tierras por parte de los campesinos que no tenían posibilidad de emigrar a la ciudad o de salir del país. La oposición civil a las dictaduras había sido ineficaz, reprimida o neutralizada. La creciente falta de tierra fue peor en El Salvador y en Guatemala, y en este país los gru-

pos indígenas fueron doblemente discriminados. En Nicaragua, el asesinato de una de las principales figuras de la oposición, Pedro Joaquín Chamorro, fue el detonante de la rebelión, y en El Salvador dos elecciones fraudulentas celebradas en la década de 1970 impulsaron a algunos a la lucha armada.

En cada uno de los tres países, los grupos armados de izquierdas aspiraban a derrocar a las dictaduras conservadoras encabezadas por los militares y por la elite terrateniente que llevaban muchos años en el poder. Estas fueron guerras de clase e ideológicas, no conflictos étnicos o religiosos, aunque en el tema étnico Guatemala es en parte una excepción.

Sus opositores veían a los grupos armados y a sus militantes como parte de una conspiración comunista internacional. Su reacción inmediata fue asesinar a los insurgentes y a las personas que percibían como sus aliados. Esto redundó en grandes derramamientos de sangre en los que las principales víctimas fueron civiles desarmados a quienes se consideraba sospechosos: eso ocurrió en Nicaragua entre 1978 y 1979; y en El Salvador y en Guatemala desde finales de 1979 hasta 1983. Somoza llegó incluso a bombardear las ciudades de su propio país.

Podría ser que esos derramamientos de sangre tuvieran efectos distintos y opuestos. En el caso de Somoza, una población cada vez más enfurecida por la nueva y muy pública dimensión de su brutalidad se unió para combatirlo, y Somoza fue derrocado. En Guatemala, por el contrario, la devastadora campaña de tierra arrasada que los militares emprendieron en muchas áreas del altiplano indígena redujo a cenizas a 400 pueblos y aldeas, acabó con la principal base de apoyo de la guerrilla y obligó al reducido número de guerrilleros a internarse en zonas remotas —una derrota estratégica. En El Salvador, el derramamiento de sangre prolongado por años eliminó a la izquierda organizada en las áreas urbanas y a muchos organizadores radicales en las áreas rurales, pero también tuvo el efecto contrario, y llevó a los sobrevivientes y a los familiares que deseaban vengarse a engrosar las filas guerrilleras con las que el FMLN combatió al gobierno —fuertemente respaldado por los Estados Unidos— hasta que logró paralizarlo.

Los sectores conservadores en Estados Unidos también creían que las rebeliones eran parte de la conspiración comunista internacional, y pronto acusaron al presidente Carter de haber "perdido" a Nicaragua. El propio Carter y algunos miembros del partido demócrata tenían opiniones más encontradas. Carter había criticado la falta de democracia y los abusos contra los derechos humanos en varios países, principalmente en los del bloque soviético, así como también en estas tres dictaduras centroamericanas. Pero estos mismos demócratas no querían que las fuerzas de izquierda reemplazaran a los ejércitos tradicionales ni querían exponerse a los ataques de los republicanos.

A medida que en El Salvador y en Guatemala los acontecimientos iban escalando hacia la guerra total, Carter perdió las elecciones de 1990 por un considerable margen de votos que le dieron la victoria a Ronald Reagan y la posición dominante al ala más conservadora del partido republicano. Casi de inmediato Reagan ordenó a la CIA que organizara una fuerza militar capaz de atacar a los sandinistas y pidió más ayuda para El Salvador, así como la reanudación de la ayuda para Guatemala. Sin embargo, los demócratas en el Congreso frenaron al presidente Reagan en su afán de políticas militares agresivas contra los sandinistas y los rebeldes izquierdistas en El Salvador y Guatemala. Los congresistas manifestaron su preocupación por los abusos contra los derechos humanos, por la falta de democracia y por la posibilidad de otro Vietnam. Reagan fue logrando lo que quería del Congreso, aunque no en el caso de Guatemala. No obstante, la presión también llevó a que se celebraran elecciones en El Salvador —promovidas por Estados Unidos— y a que por lo menos se hablara de reducir los abusos contra los derechos humanos.

Las vías a los acuerdos de paz. Hacia finales de la década de 1980, ninguno de los combatientes había logrado ganar, ni siquiera en Guatemala, donde las fuerzas armadas habían reducido a la URNG a una fuerza mínima. Sin embargo, los tres países se estaban acercando a un punto de negociaciones

serias con diferentes equilibrios de fuerzas. Esto condujo a varios compromisos de paz en distintos momentos.

Durante años, un grupo de ocho naciones latinoamericanas, conocido como el Grupo de Contadora, intentó encontrar una solución negociada. Este esfuerzo resultó finalmente en el Tratado de Paz Centroamericano de 1987. Esto no trajo la paz, pero sí estableció un marco para la negociación que, de modo un tanto injusto, sólo se volvió fundamental en Nicaragua y apenas influyente en los otros dos países. Más tarde, la ONU desempeñó un papel sin precedentes como mediadora de las negociaciones en El Salvador y en Guatemala, y en la verificación de varios o de todos los aspectos de la implementación de los acuerdos. Otras agencias de la ONU, las instituciones financieras multilaterales, y los donantes bilaterales de muchos modos han procurado ayudar en la implementación de los acuerdos, presionar a favor de ciertas políticas y por la aceleración de la implementación.

Nicaragua pasó por una complicada serie de negociaciones por diferentes vías que condujeron al cese de la guerra, pero no a un acuerdo de paz integral.

Las elecciones nacionales programadas para 1990 estuvieron precedidas por tres tipos de negociaciones entre los sandinistas y los presidentes centroamericanos en el marco del tratado de 1987; entre los partidos políticos de oposición; y entre los rebeldes de la contra. Los sandinistas se habían negado a dialogar con la contra por considerarla un instrumento de Estados Unidos cuya presencia constituía una obvia violación del acuerdo de paz centroamericano, puesto que la contra atacaba desde sus bases en Honduras, y en menor grado, desde Costa Rica. Durante dos años, los sandinistas fueron y vinieron entre reuniones con los presidentes centroamericanos, con la contra y con la oposición civil.

A cada paso los sandinistas iban haciendo concesiones y adentrándose en terrenos que antes habían jurado nunca pisar. Las principales limitaciones que enfrentaban consistían en que la economía de Nicaragua estaba colapsando como consecuencia de la guerra y de su propia mala administración, y que tenían en su contra a Estados Unidos, que intentaba evitar que el acuerdo de paz centroamericano incluyera disposiciones que prohibieran el uso del territorio de un país (la contra en Honduras) para atacar a otro. Los gobiernos de El Salvador y de Guatemala no enfrentaban restricciones tan extremas.

Las negociaciones con la contra fracasaron. Las negociaciones sobre las elecciones fueron exitosas, pero no hubo una desmovilización preelectoral de la contra. Y, para sorpresa de casi todo mundo, los sandinistas perdieron las elecciones.

Antes de inaugurar la administración de la recién electa presidente Violeta Chamorro —viuda del editor periodístico antisomocista que fuera miembro de la elite nicaragüense y cuyo asesinato fue el detonante de la guerra que condujo al derrocamiento de Somoza— se negociaron dos acuerdos: uno con los sandinistas —para preservar el ejército de Nicaragua como ellos lo habían organizado, aunque con el compromiso de reducir su contingente y de cortar los vínculos formales con el FSLN— y otro con la contra. La contra o Resistencia Nacional estaba ahora negociando con sus aliados políticos —la variopinta coalición de partidos (la Unión Nacional Opositora, UNO) que había derrotado al FSLN— y acordaron desmovilizarse a cambio de promesas de tierras estatales y de otros recursos, así como de unos cuantos cargos de segundo y tercer nivel en el gobierno.

Fue la oposición civil contra los sandinistas —con la adición de varios miembros no combatientes de la elite de la contra, residentes en Miami, la que les arrebató la victoria a los sandinistas. La contra y sus comandantes de combate carecían de un programa coherente y de organización política, y hacia el final de la guerra padecían de serias divisiones internas. La contra, aunque políticamente estaba del lado victorioso de las elecciones, no había participado formalmente en los comicios, y emergieron del conflicto sin mucho que mostrar.

Cuando la antigua contra vio que la administración Chamorro (con los elementos más moderados de la coalición de la UNO) establecía acuerdos legislativos con los sandinistas, y cuando la

donación de tierras no resultó ser lo bastante beneficiosa, miles de antiguos integrantes de la contra se rearmaron en una difusa serie de bandas que planteaban toda una gama de demandas económicas y políticas de orden local y nacional. Con unas fuerzas armadas drásticamente reducidas y una asediada administración Chamorro incapaz de responder a las demandas, la actividad armada se mantuvo durante más de media década, y estuvo marcada por una serie de negociaciones especiales para calmar los ánimos entre el gobierno y varios caudillos locales.

El Salvador tuvo un proceso de paz notoriamente distinto, pero con algunos curiosos paralelos, que en enero de 1992 resultó en el tipo de acuerdo de paz integral que en Nicaragua no se logró alcanzar entre la contra y la oposición civil. Los acuerdos se firmaron tras veinte meses de negociaciones directas entre el gobierno y el FMLN, que iniciaron justo cuando la presidenta electa de Nicaragua, Violeta Chamorro, estaba estableciendo un acuerdo con Humberto Ortega, jefe del que antes se llamó Ejército Popular Sandinista, y luego con la contra para que se desmovilizara.

A diferencia del presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, el de El Salvador, Alfredo Cristiani, no tuvo que recurrir a los otros mandatarios centroamericanos para demostrar que había sido bastante flexible con sus adversarios. La economía de su país estaba bastante deteriorada, pero no en ruinas; gozaba del respaldo de los Estados Unidos, pero su socio norteamericano enfrentaba nuevas restricciones por parte del Congreso para seguir brindando ayuda, debido al asesinato de los jesuitas y al daño político y militar causado por el FMLN en su ofensiva, al estilo "Tet" de 1989. Pero también el FMLN estaba mal herido y afectado por la derrota de los sandinistas y por el fin de la guerra fría.

Ambas partes invitaron a las Naciones Unidas a hacer el papel de mediadora en el curso de las sesiones de negociación. El gobierno salvadoreño tampoco sostuvo una segunda ronda de negociaciones con la oposición civil de izquierda, un sector que, debido a los altos niveles de represión, hasta finales de la década de 1980 se negó a formar parte de las nuevas elecciones cimentadas en los civiles. Incapaz de ganar en el campo de batalla, el FMLN en varias etapas del proceso pudo alcanzar cambios significativos en la estructura gubernamental, algunos de los cuales implicaban reformular algunos artículos de la Constitución *antes* de concluir las negociaciones. Logró tales concesiones porque retuvo una considerable fuerza militar y porque el gobierno estaba dispuesto a renovar el ejército a causa de los crecientes cuestionamientos por parte de Estados Unidos. Las concesiones negociadas incluían: la eventual disolución de las tres fuerzas policiales y su reemplazo por una nueva institución bajo condiciones estipuladas en los acuerdos; una revisión independiente del historial del ejército en materia de derechos humanos, con la posibilidad de que se diera de baja a los culpables de cometer abusos; cambios en la doctrina y el adiestramiento militar; cambios en la estructura de la autoridad electoral nacional y en la forma de seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema. A cambio, el FMLN aceptó el marco constitucional y electoral general que se había creado en el curso de la guerra, y acordó un cese al fuego y su desmovilización.

Una vez más en contraste con Nicaragua y Guatemala, la desmovilización del FMLN tendría lugar en fases, para afianzar la implementación de los acuerdos mientras que se cumplía con varias disposiciones de esos mismos acuerdos. Ambas partes estuvieron de acuerdo en que una amplia misión de la ONU verificara todos los aspectos de los acuerdos y aceptaron que una comisión internacional investigara los abusos contra los derechos humanos. En Nicaragua, aunque la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA) realizaron un amplio monitoreo del periodo electoral de 1989-1990, al terminar los comicios sólo quedó una minúscula misión de la OEA para servir de puente con los desmovilizados de la contra.

No obstante, el FMLN no logró obtener ninguna (o no muchas) de las demandas económicas que tenía al inicio de la guerra, para la redistribución de la tierra y la riqueza, y mayores presupuestos para salud y educación. Logró un acuerdo para que le fueran transferidas tierras ubicadas en zo-

nas de guerra que la organización y sus simpatizantes (y otras personas) habían ocupado durante el conflicto bélico y, a diferencia de la contra en Nicaragua, también logró acordar importantes (aunque inadecuados) programas de capacitación laboral y empresarial para sus tropas. La estrategia de negociación del FMLN parecía basarse en la certeza de que no podría ganar a la vez en los aspectos políticos y económicos de sus demandas, y decidió centrarse en lo político, especialmente en la reforma del ejército. El gobierno, respaldado por los empresarios, estuvo conforme con trabajar dentro de ese marco, y protegió sus intereses económicos.

El principal perdedor en los acuerdos fueron las fuerzas armadas salvadoreñas, que perdieron el control de la policía, presenciaron el arrinconamiento de su doctrina y toleraron la crítica y el cambio de sus métodos de adiestramiento, así como que muchos de sus altos oficiales fuesen eventualmente a retiro forzoso, acusados públicamente de cometer abusos contra los derechos humanos. Una década atrás, esta institución controlaba el gobierno.

Las derrotas que sufrió el ejército salvadoreño tienen su paralelo en Nicaragua. Del lado conservador de la mesa de negociaciones en ambos países, fueron los grupos armados —la contra y el ejército salvadoreño— los que salieron perdiendo, pese a que en uno y otro caso fueron civiles conservadores los que ganaron las elecciones y controlaban el gobierno. Sin embargo, sus derrotas no son iguales. La contra se desmovilizó y presenció cómo sus enemigos se quedaban con el control del ejército del país; si bien ahora se trataba de una organización con un contingente sumamente reducido, mantenía su estructura de mando intacta, aunque bajo presión. El ejército salvadoreño presenció la desmovilización de sus enemigos, pero a un costo considerable para sí, incluida la purga de cien oficiales superiores y una publicidad altamente dañina.

En Guatemala, por el contrario, el ejército mantuvo amplio control sobre el gobierno, incluso después de que permitiera elecciones civiles en 1985, y tuvo una amplia presencia en las negociaciones con los rebeldes de la URNG. En términos macroeconómicos, la economía guatemalteca no gozaba de muy buena salud. Sus elites empresariales y agrícolas no habían sido tan golpeadas como sus contrapartes en El Salvador y Nicaragua. Hacía ya tiempo que el ejército guatemalteco ni se molestaba en pedir la ayuda de Estados Unidos. Desde el punto de vista militar, la URNG estaba débil, de manera que su posición negociadora no era muy fuerte.

Si bien en el contenido existen muchos paralelos con los acuerdos de paz integrales alcanzados en El Salvador —y que incluyen la demanda de un cambio en la doctrina militar, la pérdida formal del control del ejército sobre la policía, la reducción del tamaño de las fuerzas armadas, la rendición de cuentas por abusos contra los derechos humanos— en cada caso los acuerdos representaron para el gobierno y para los militares un desafío menos severo que en el caso de los acuerdos salvadoreños.

En los acuerdos de Guatemala, por ejemplo, se exigía que la función del ejército se limitara a la defensa de la soberanía del país. Pero ésta y otras condiciones necesitaban cambios constitucionales que no se contemplaron sino hasta *después* de firmados los acuerdos, a diferencia de lo ocurrido en El Salvador. El parlamento guatemalteco pasó dos años debatiendo las reformas y luego presentó al electorado un complejo y confuso paquete de 54 enmiendas. Estas fueron rechazadas en un referéndum que tuvo lugar en mayo de 1999, que estuvo signado por una muy bien financiada campaña contra la enmienda y con una bajísima cifra de votantes. La URNG era tan pequeña que realmente no podía desmovilizarse en cinco etapas.

Por otra parte, los acuerdos de Guatemala ahondaron en temas que los acuerdos salvadoreños apenas si tocaron, y que en el proceso nicaragüense ni siquiera llegaron a plantearse, tales como la participación política en todas las fases de la formulación de las políticas. El acuerdo sobre los derechos de los pueblos indígenas no tuvo paralelo en los otros dos países, y el acuerdo socioeconómico contenía disposiciones específicas que estipulaban que el gobierno aumentaría los impuestos y que en

un tiempo determinado invertiría porcentajes fijos destinados a la educación, la salud y la vivienda.

Los acuerdos guatemaltecos también fueron diferentes, ya que contaron con la participación formal de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, que no estaba negociando directamente, sino elaborando propuestas para todos los acuerdos. Este grupo también participó formalmente en una serie de comisiones encargadas de supervisar la implementación de los acuerdos. Sin embargo, en un inicio, los grupos indígenas y el sector privado, no estaban plenamente representados (a menudo por su propia voluntad). Asimismo, es evidente que en el transcurso de las negociaciones ambas partes consultaron a las organizaciones internacionales multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y las que muy posiblemente tuvieron que ver con las disposiciones concernientes al incremento de los impuestos y del gasto social.

Sin embargo, gran parte de la formulación de los acuerdos es más general que en los acuerdos salvadoreños, y, por consiguiente, difícil o imposible de implementar. En muchos casos los acuerdos establecen amplios objetivos. Por ejemplo, el gobierno o las dos partes establecerían una comisión que se encargaría de elaborar propuestas para el poder legislativo. De esta manera, si el gobierno nombraba a unas personas para una comisión y convocaba una primera reunión, estaría cumpliendo con sus obligaciones formales. Ninguna de las partes estaba obligada a aceptar propuestas que emanaran de las comisiones.

O bien la formulación podría requerir un cambio sustancial en la Constitución —la reducción del contingente del ejército, la creación de una nueva fuerza de policía, o poner fin a la existencia de la guardia presidencial (EMP), una unidad militar secreta que había controlado a los presidentes civiles, realizaba actividades de espionaje y cometía abusos contra los derechos humanos. El gobierno, sin embargo, no abordaba estos asuntos con prontitud, y no había nada que la URNG pudiera hacer al respecto. En el caso de una formulación específica, como sería el incremento en los impuestos vinculado a un cierto porcentaje del PIB, se ejerció una cierta presión internacional sobre el gobierno, pero hasta la fecha, cuatro años después del tiempo límite para su implementación, ni siquiera está cerca de cumplir la meta acordada.

No obstante, luego de décadas de represión el tratado de paz incluyó a la sociedad civil; esto significó un paso hacia delante para el cambio del poder militar al poder civil. Al menos en la retórica, el acuerdo sobre los pueblos indígenas —que en Guatemala representan la mayoría o casi la mayoría de la población— avanza más en el reconocimiento de sus derechos y su legitimidad que cualquier otro documento desde el tiempo de la Conquista. Al menos el gobierno reconoció que sus tasas impositivas y de gasto social eran deplorablemente bajas, comparadas con prácticamente cualquier otro país en América Latina.

Cumplir los acuerdos ha sido mucho más difícil, aunque su gran amplitud ha permitido fijar agendas para los debates y las metas a futuro, mucho más que las concesiones mutuas de las contrapartes en El Salvador, y ciertamente más que en Nicaragua.

Las vías hacia los gobiernos actuales. Las negociaciones de paz estuvieron precedidas por elecciones civiles. Fueron una respuesta a las afirmaciones de los rebeldes en cuanto a que sus esfuerzos iban dirigidos a derrocar las dictaduras. Los rebeldes rechazaron las elecciones. Sostenían que los militares o Estados Unidos seguían mandando (en los casos de El Salvador y Guatemala) o que los sandinistas eran un partido político militarizado. Pero una vez iniciadas las negociaciones, su posición se vio limitada por el hecho de que aceptaban al gobierno electo como su "socio en las negociaciones". Esta era una aceptación implícita, aunque parcial, de los resultados de las elecciones y del marco constitucional general del gobierno.

En El Salvador los demócrata cristianos de centro derecha ganaron (con el apoyo de Estados Unidos) la primera ronda de elecciones (1984, 85), afianzando así la continuación de la ayuda militar y económica norteamericana. En la siguiente ronda electoral (1988, 89, 91) quedaron en un menguado segundo lugar al ser derrotados por ARENA, un partido de derechas (y en sus orígenes un grupo

paramilitar) que se había formado en los primeros años de la guerra. En las dos últimas contiendas de esos comicios, los partidos de la izquierda en el exilio —aliados del FMLN pero que claramente no formaban parte de éste— regresaron para participar.

Después de los acuerdos de paz, en las "elecciones del siglo" celebradas en 1994, se mantuvo el dominio de ARENA, aunque nunca obtuvo una mayoría en el poder legislativo. El FMLN pasó a ocupar el segundo lugar y los demócrata cristianos se siguieron hundiendo. Sin embargo, a finales de la década de 1990, como consecuencia del estancamiento económico, decayó el total de votos de ARENA y el FMLN obtuvo tantos o más escaños legislativos en las tres elecciones (1997, 2000 y 2003). Pero aun con menos escaños, ARENA ha logrado obtener los votos de otros miembros de la Asamblea, y ganó fácilmente las elecciones presidenciales (1999, 2004). Estos dos partidos han dominado las elecciones desde 1994. Pero tres partidos más pequeños —la izquierdista CDU, el PDC de centro derecha, y el conservador PCN— han obtenido un 25-30% de los escaños dentro de un sistema de representación proporcional y de clasificación de los partidos que favorece a unos cuantos partidos más pequeños.

En Nicaragua, el proceso electoral de 1990 electoral fue el paso más importante en la ruta hacia la paz. La oposición participó dentro del marco de la Constitución de 1987. Si los sandinistas hubiesen ganado las elecciones en un proceso justo certificado por observadores internacionales, tal vez los Estados Unidos se hubieran sentido presionados a suspender la ayuda a la contra, lo que hubiera puesto fin a la guerra.

Sin embargo, la falta de consenso dentro de la coalición de la UNO en torno a cada uno de los temas fundamentales que enfrenta una organización política, y el rechazo a la Constitución en su conjunto por parte de muchos de ellos, combinado con la profunda crisis económica y la imposición obligada de políticas neoliberales, llevaron a cinco años de crudas confrontaciones sobre cada asunto, en particular sobre los derechos de propiedad. No obstante, las elecciones de 1996 se celebraron según lo programado.

Alemán derrotó al sandinista Daniel Ortega en 1996, en una elección viciada por un probable fraude y malos manejos en dos áreas del país. Nunca se sabrá el resultado final exacto, pero no es posible que un correcto conteo de los votos hubiera redundado en la victoria de Ortega. La elección no fue muy reñida. (Es poco probable que una elección sin tacha hubiera movido escaños en la Asamblea Nacional). Los Estados Unidos y la Iglesia se situaron al lado de Alemán. La elección tuvo serias consecuencias para la autoridad electoral, que hasta ese momento había sido un modelo de probidad y de eficiencia electoral en dos elecciones anteriores.

Alemán utilizó su cargo como alcalde de Managua para construir una base urbana de prebendas políticas, y durante seis años hizo campaña en las zonas rurales, especialmente en los lugares donde la contra había tenido una vigorosa presencia. Alemán detestaba a los sandinistas, y estos le veían como un nuevo Somoza. Desde mediados de la década de 1990, estos dos partidos han estado bajo la conducción de sus respectivos caudillos: Ortega y Alemán.

Pese a su mutua aversión, durante el periodo de Alemán los dos caudillos negociaron un pacto que, aunque complejo, tenía dos metas centrales. Una era sacar a personas independientes y a miembros de otros partidos de sus cargos en las instituciones de gobierno: el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, la Corte Suprema y el órgano legislativo. La otra era asegurar una cierta impunidad para ambos caudillos mediante cargos de largo plazo en la Asamblea Nacional una vez que concluyera el periodo gubernamental de Alemán o que Ortega fuese derrotado en elecciones presidenciales.

Ortega también trató de utilizar el pacto para tener ocasión de ganar en la primera ronda una contienda por la presidencia. Pero esto fracasó en el 2001. Alemán no podía reelegirse, así que seleccionó a Enrique Bolaños, su vicepresidente, quien compartía su profunda aversión a los sandinistas. No obstante, con el respaldo de Estados Unidos Bolaños atacó a Alemán y lo enjuició por flagrante corrupción. Y en la Asamblea, con

el voto del FSLN y de un pequeño número de simpatizantes de Bolaños, Alemán fue despojado de su inmunidad, fue finalmente juzgado por una juez de filiación sandinista (aunque implicada en el pacto con Alemán) y se le puso bajo arresto domiciliario o en la cárcel. Como se relata más adelante, el periodo de Bolaños en la presidencia ha estado enmarcado por negociaciones secretas entre Ortega y Bolaños en contra de Alemán, entre Alemán y Ortega en contra de Bolaños, y entre Alemán y Bolaños en contra de Ortega. Los Estados Unidos han estado en contra de Ortega y de Alemán, y Bolaños se ha mantenido leal a la agenda estadounidense, al mismo tiempo que trata de sobrevivir políticamente con un muy magro apoyo en la Asamblea. Ninguno de estos arreglos ha versado en cuestiones de principios, y en tal contexto electoral, las transiciones hacia la democracia han sido un concepto patéticamente ingenuo.

En Guatemala la dictadura militar condujo elecciones civiles cuando la guerra estaba prácticamente ganada, pero años antes de que terminara. En 1984 se celebraron elecciones para una convención constitucional, y luego hubo elecciones generales en 1985. Desde entonces se han llevado a cabo elecciones cada cinco años, y dos referendos constitucionales. Aunque los militares patrocinaron este cambio, en un principio también lo controlaron en gran medida, mediante divisiones entre ellos. De manera que, a diferencia de los otros dos países, durante el primer gobierno hubo dos intentos de golpe que emanaron del ejército y de ciertos sectores agrícolas que se oponían a un incremento de los impuestos. Esas intentonas de golpe fueron impedidas por otros elementos militares. Una tercera intentona fue una conspiración entre elementos militares y el recién elegido (1990) presidente Jorge Serrano. Esta también fue frustrada gracias a grandes presiones por parte de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

La continuidad no ha sido el patrón electoral en Guatemala. La principal desventaja de ganar una elección es que la victoria pareciera anticipar que quien gana perderá las siguientes elecciones y que en la elección venidera terminará prácticamente cayendo en la irrelevancia. Los partidos que lograron mejores resultados en 1985 sufrieron un fuerte declive en 1990, y ahora ya casi están fuera del mapa político. Los dos partidos que se desempeñaron mejor en 1990 ya desaparecieron. El ganador en 1995 estaba muy opacado en 1999 y aún más en el 2003. El partido vencedor en 1999 vio cómo en el 2003 su candidato presidencial terminó en un distante tercer lugar, y cómo su bancada legislativa se ha ido mermado considerablemente, aunque aún constituye una fuerza. Comparado con ganadores anteriores, el vencedor en el 2003 no es un partido en singular, sino más bien una coalición de tres partidos relativamente nuevos que se conformó a última hora.

Comparada con El Salvador y Nicaragua, la URNG, la coalición de grupos guerrilleros de la izquierda guatemalteca que tuvieron su protagonismo a finales de la década de 1970, apenas figura en el mapa político electoral.

En Guatemala, los grupos de la sociedad civil han sido actores más beligerantes que en los otros dos países, tal vez debido a la fluctuación de las estructuras partidarias. A veces están divididos, en ocasiones se unen, intermitentemente financiados casi en su totalidad por fuentes externas. Ocurre a veces que el ejecutivo y el Congreso los repelen por no ser representativos; la mayoría de estos grupos carecen de una base política organizada. Esto no quiere decir que en El Salvador y en Nicaragua no haya importantes grupos de la sociedad civil, sino más bien que han tenido una función y un perfil menos prominente, quizás debido al dominio de dos partidos en cada país. Y en El Salvador y Nicaragua, la centralización de los partidos le dificulta más a los grupos de la sociedad civil hacer un cabildeo eficaz con algún determinado legislador.

Por último, en Guatemala todas las instituciones y los actores públicos parecen débiles, o más débiles que antes. Esto ha dado lugar a que las fuerzas ocultas o los poderes paralelos emprendan actividades criminales, incluido un importante tráfico de estupefacientes, validos de oscuros vericuetos del Estado e inmunes al enjuiciamiento. Aunque los análisis son imprecisos, hay un consenso general en cuanto a que antiguos —y quizás también actuales— oficiales del ejército forman

parte de esta estructura oculta, lo que sería evidencia de que parte de la administración anterior, incluido el presidente, tenía vínculos con dicho tráfico. La corrupción de Alemán en Nicaragua, aunque de grandes proporciones (un tanto similar a la propia figura del ex presidente), es del tipo más clásico del caudillo de un partido con actividades corruptas de gran alcance. En Guatemala, los poderes ocultos son cosa diferente —mucho más profunda, criminal, violenta, y hasta ahora, impune.

Mediación, verificación y ayuda internacional. El grupo Contadora y los presidentes centroamericanos desempeñaron un papel crucial en el establecimiento del tratado de paz centroamericano. La OEA y la ONU cumplieron funciones sin precedente en el monitoreo de las elecciones en Nicaragua, y luego la ONU tuvo un papel determinante en la mediación activa de las negociaciones de paz para El Salvador y Guatemala; más tarde verificó todos los aspectos de los acuerdos, que en el caso de El Salvador incluían ayuda para las importantes elecciones de 1994 y la verificación de las mismas.

En Nicaragua, ese papel fue mucho menos preponderante. Los acuerdos de paz no fueron integrales, y la presencia de la ONU fue mucho más reducida. Las agencias de la ONU desempeñaron importantes funciones en el establecimiento de los debates, por ejemplo, en lo concerniente a la profesionalización del ejército, o brindando ayuda coordinada para comunidades locales ubicadas en sitios remotos y afectadas por la guerra.

Sin embargo, pese a la influyente, decisiva y en cierto modo novedosa naturaleza de las intervenciones por parte de los diversos actores internacionales para dar forma al curso de las guerras y a los procesos de paz, hay un contrapunto de futilidad. Prácticamente cada nación no centroamericana que se vio envuelta en América Central, por medios bilaterales o multilaterales, era más grande, más fuerte y mucho más solvente que cualquiera de estos tres países. Y, sin embargo, por largos periodos de tiempo no lograron alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, los Estados Unidos, por mucho que lo intentaron a lo largo de tres administraciones republicanas, no pudieron derrotar al FMLN o al FSLN —grupos políticos de izquierda en diminutas "repúblicas bananeras". A los Estados Unidos les fue muy difícil conseguir que el ejército salvadoreño —un aliado que, de retirar los Estados Unidos el apoyo que le brindaba, le esperaba su casi segura destrucción— hiciera lo que los norteamericanos le pedían. Después de la guerra, la ONU y los donantes bilaterales solían ver frustrados sus esfuerzos por implementar los acuerdos de paz. Poderosos donantes internacionales, incluidos el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, hablaban de condicionar la ayuda de posguerra para Guatemala al cumplimiento, por parte del gobierno, del requisito establecido en los acuerdos de paz de 1996, que consistía en incrementar su minúscula base tributaria con el fin de financiar los deficientes programas de educación y salud. Ocho años más tarde es muy poco lo que se ha avanzado en este respecto.

En las verificaciones de otros aspectos de los acuerdos que requerían del fortalecimiento institucional, y de asistencia técnica para llevarlos a cabo (nueva fuerza policial, sistemas de justicia reformados) o de importantes compromisos políticos por parte de los actores nacionales (aumento de los impuestos), la ONU y otros donantes internacionales se enfrentaron a una sólida resistencia o a la simple inercia. No obstante, ha habido avances y hay importantes diferencias. Por ejemplo, la ayuda internacional para profundizar la estructuración de la fuerza policial en El Salvador parece haber sido mucho más eficaz que en Guatemala, por razones que se detallan más adelante en este informe.

EL MOMENTO POLÍTICO ACTUAL

La publicación de este informe coincide con el cierre de la misión de Naciones Unidas para la verificación de los acuerdos de paz en Guatemala (MINUGUA).

Tanto en Nicaragua como en El Salvador los procesos de paz tienen poco peso político en lo que a políticas se refiere. En Guatemala la situación es un tanto distinta, ya que la recién electa administración de Oscar Berger prometió en un inicio perseguir el cumplimiento de las metas de los acuerdos y varios grupos de la sociedad civil están ocupados promoviendo las diferentes políticas allí planteadas. Los acuerdos, entonces, siguen sirviendo como pauta para fijar las agendas.

Sin embargo, sigue pendiente la reparación del daño causado por las guerras y poco a poco se van abordando los problemas sociales que las provocaron. La dispersión de la población es algo que jamás podrá revertirse. En las más recientes elecciones en los tres países, la guerra siguió ocupando un lugar prominente, quizás hasta demagógico. Aunque ahora las relaciones son más corteses, lo que perdurará tanto al nivel nacional como local, serán los recuerdos sobre lo que el otro bando hizo o pudo haber hecho, así como los más enaltecedores recuerdos de la heroica y sacrificada lucha.

GUATEMALA

En la segunda vuelta de los comicios electorales de finales del 2003, el presidente Oscar Berger superó fácilmente a Álvaro Colom del partido Unión Nacional de la Esperanza (UNE).

Berger tiene un arduo trabajo por delante para gobernar con eficiencia. En enero del 2002, Hemisphere Initiatives publicó un análisis sobre Guatemala con el título *¿Quién Gobierna? Guatemala cinco años después de los acuerdos de paz.* El principal argumento de ese análisis era que todas las instituciones estaban más débiles que cinco años atrás, y que el vacío que esto provocaba estaba beneficiando a las fuerzas ocultas: fuerzas corruptas y criminales, algunas de ellas vinculadas con figuras militares en retiro, otras con el floreciente tráfico de estupefacientes. La estructura de los partidos políticos era volátil sin partidos fuertes que perduraran; el poder legislativo estaba dividido. El partido gobernante, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) encabezado por el General (retirado) Efraín Ríos Montt, tenía dos polos de poder, uno de los cuales estaba supuestamente vinculado con las fuerzas ocultas. La policía tenía poca experiencia, estaba mal entrenada y mediatizada por los militares; los jueces y los fiscales estaban bajo una enorme presión por la vía de las amenazas, los sobornos o ambas cosas. La situación económica se caracterizaba por una extensa pobreza, especialmente entre la población maya. En las áreas rurales el cumplimiento de la ley brillaba por su ausencia, conduciendo a la práctica del linchamiento y al surgimiento de antiguos grupos armados que antes habían trabajado para el ejército. Este era el panorama general de lo que ahora hereda Berger.

Berger llega a la presidencia al frente de una incierta coalición de tres nuevos partidos formada a última hora para las elecciones, después de que Berger decidiera abandonar el Partido de Avanzada Nacional (PAN) que lo apoyaba. Esta coalición, la Gran Alianza Nacional (GANA) está conformada por el Partido Patriótico encabezado por Otto Pérez, un alto oficial del ejército de tendencia reformista, ya jubilado, que tiene ambiciones presidenciales, el Movimiento Reformador (MR) y el Partido Solidario Nacional.

El jueves negro. Berger tenía como principal oponente al general retirado Efraín Ríos Montt, quien para las elecciones presidenciales de 1999 había designado al presidente Alfonso Portillo como candidato de su partido y quien en esos comicios derrotó a Berger con facilidad. En dos ocasiones anteriores, fallos del tribunal constitucional que lo declararon no apto para su elección, impidieron que el general se postulara para la presidencia; según la Constitución de 1984 no estaba facultado para hacerlo debido a que en 1982 había llegado al poder por la vía de un golpe militar. En 1999 fue elegido como representante ante el Congreso y

luego ocupó el cargo de presidente de ese órgano legislativo como jefe de la bancada más grande.

Durante su periodo en el poder, el FRG impulsó un populismo conservador y una dura retórica en contra de la elite económica tradicional. Este fue quizá el primer gobierno, sin contar el periodo democrático de 1944-1954, en el que se excluyó a esta elite de los corredores del poder. Pero en la práctica, el FRG estaba vinculado a sectores de nuevos ricos y su populismo no se manifestaba en políticas a favor de los desposeídos. De hecho, muchos miembros del FRG estaban fuertemente involucrados en actos de corrupción y algunos tenían nexos con las "fuerzas ocultas", y posiblemente uno de esos era Portillo. Poco después de la elección de Berger, Portillo huyó del país para evadir la justicia.

Sin embargo, el populismo del FRG fue suficiente para organizar en secreto una populosa (5,000) manifestación campesina, que el 24 de julio fue trasladada en buses a la capital y llevada a varios puntos simbólicos y estratégicos de la ciudad: el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Suprema, la corte constitucional, un suntuoso centro de negocios, y los alrededores de dos lujosos vecindarios. Los campesinos iban armados de machetes y piedras, y sus líderes portaban máscaras en sus rostros. Unos de los grupos atacó a los periodistas; un periodista colapsó y murió después de correr para escapar del ataque. En el centro de negocios se tomó a algunas personas en calidad de rehenes.

Los periodistas vieron en la manifestación una táctica para presionar al sistema judicial y obligarlo a fallar a favor de la candidatura del general, y, además, una demostración de capacidad para la violencia organizada. Fue durante el periodo de gobierno de Ríos Montt que se desató parte de la campaña de tierra arrasada contra la guerrilla y sus bases sociales entre los grupos maya del altiplano. Existen demandas en su contra por su participación en ese derramamiento de sangre.

Una semana antes de la manifestación, la corte constitucional había fallado a favor de la candidatura de Ríos Montt, bajo el argumento, un tanto inverosímil, de que la disposición constitucional de 1984 no debería aplicarse de forma retroactiva. Sin embargo, este no era un caso de ley penal aplicada posterior a los hechos. Asimismo, quienes elaboraron la Constitución no podían haber estado sólo anticipando futuros golpes de estado porque, de ser exitoso, un golpe de estado anularía la Constitución de 1984. De todos maneras, tres días más tarde la Corte Suprema, que es un órgano separado, aceptó una apelación contra el fallo. Ríos Montt amenazó con violencia y apeló contra la apelación ante la corte constitucional. Esta vez perdió. Luego vino la manifestación violenta y una semana después la corte constitucional se volvió a reunir y se pronunció a favor de Ríos Montt.

Parte de la explicación del cambio de opinión por parte de la corte constitucional yace en el hecho de que diferentes magistrados estuvieron presentes en diferentes fallos sobre el caso, y en que dos suplentes eran conocidos simpatizantes de Ríos Montt. Y otra parte de la explicación tiene que ver con el efecto de la violencia. Sin embargo, la campaña se vio afectada por las protestas de la prensa, incluidas las de los medios de comunicación que habían dado una cobertura favorable a las administraciones de Portillo y de Ríos Montt, y el candidato terminó en un distante tercer lugar.

El equilibrio en el Congreso. Los partidos asociados con GANA apenas lograron 53 de los 158 escaños en el Parlamento. Treinta y tres candidatos ganaron en la plancha de GANA y los veinte restantes en las planchas de cada uno de los tres partidos de la coalición (MR obtuvo 4, Solidaridad ganó 7, y el Partido Patriótico sacó 9.) Un "bloque" de 53 no es mucho. Además, está lejos de ser una verdad escrita en piedra que GANA siempre votará como bloque o que incluso se mantenga unido.

El FRG ganó 39 escaños; un fuerte descenso de los 63 (de un total de 113) que obtuvo en 1999; aun así es el segundo grupo más grande en el Congreso. El FRG podría llegar a tener el bloque de votos parlamentarios más sólido e importante. Ríos Montt fue acusado en el caso del jueves negro y está bajo una forma de arresto domiciliario bastante indulgente. A pesar de sus 77 años de edad, en sus ocasionales comparecencias públicas se le ve como un hombre vigoroso, si bien en sus varios actos de campaña reflejó una mayor edad. Su hija Zury también se dedica a la política. El FRG cuenta

con el grupo de mayor experiencia en el Congreso. Debido a que los partidos surgen y desaparecen, en los últimos años los distintos parlamentos han iniciados sus periodos con un reducido número de miembros con experiencia en legislación. Y es igual en esta ocasión. La mitad de los que tienen experiencia están en la bancada del FRG. Sin embargo, como partido caudillista que es, si llegara a fallar la salud de Ríos Montt se cernirían serios interrogantes sobre la cohesión del partido.

Una de las posibilidades que tendría Berger sería aliarse con la UNE de Colom, que cuenta con 28 escaños. Sin embargo, aparte de que Berger acaba de derrotar a Colom, el hecho de que el gobierno haya de inmediato encontrado un financiamiento sospechoso en la campaña de Colom no auguran bien para una alianza. Aun así, en otra ocasión los líderes legislativos del UNE y de GANA habían hablado de formar una alianza operativa junto con el PAN (el partido ganador en 1995). El PAN bajó al 11% de los votos y obtuvo 11 escaños. Los tres partidos juntos constituirían una mayoría numérica.

Antes de que el Parlamento cumpliera su primer mes de funciones, diez de sus miembros se independizaron de los partidos bajo cuyas planchas habían sido elegidos. Los partidos restantes cuentan con 16 escaños repartidos entre seis partidos, entre los que figuran dos partidos de izquierda: la Alianza Nueva Nación, que participó en las elecciones antes de los acuerdos de paz y obtuvo cuatro escaños, uno de los cuales lo ocupado Pablo Monsanto, ex comandante de la URNG; y la misma URNG que sólo logró obtener dos escaños. El Congreso es una organización fragmentada que podría atomizarse aún más.

La relevancia de los acuerdos de paz. Los acuerdos de paz, firmados siete años atrás, no fueron la parte medular de ninguna de las campañas. Berger parecía particularmente mal informado sobre los temas referentes a la población maya, un aspecto central de los acuerdos de paz, pero como la base de su voto era fundamentalmente urbana y el sistema de inscripción sigue siendo sumamente inadecuado para incorporar a la población indígena, esto no pareció afectar su elección. Berger sí prometió implementar los acuerdos, aunque es probable que el mensaje haya estado dirigido a los donantes internacionales y al cuerpo diplomático, y a quizás algunos grupos de la sociedad civil. El electorado parece indiferente hacia los acuerdos de paz que hasta ahora han tenido muy poco impacto concreto en sus vidas.

Previo a la reunión del Grupo Consultivo de Donantes en julio 2003, MINUGUA presentó un informe que de manera inequívoca señalaba su preocupación ante la falta de avance y el retroceso —especialmente en lo concerniente a los derechos humanos— en los acuerdos de paz por parte del gobierno de Portillo en los 18 meses anteriores al informe. El Grupo Consultivo está conformado por los más grandes donantes bilaterales y multilaterales que están presentes en Guatemala y se reúne de forma periódica para examinar el avance. Este informe se publicó 18 meses después de otro informe de MINUGUA en que la misión lamentaba la falta de entusiasmo que durante más de un año había caracterizado el avance de los acuerdos. Según MINUGUA, en los últimos años del periodo de Portillo aumentaron los abusos contra los derechos humanos y creció la impunidad. En vez de obligar al ejército a desempeñar un papel institucional menos importante, sus tropas se utilizaron para operar al lado de la policía.

Tras ocho meses de la administración Berger, las perspectivas de que se ponga énfasis en las metas de los acuerdos parecen más menguadas que sus promesas iniciales, justo en el momento en que MINUGUA está por salir del país. Ninguno de los partidos en el Congreso dirige su atención hacia los acuerdos, a excepción de las pequeñas bancadas de la ANN y la URNG.

La comunidad internacional ha sido uno de los principales grupos de "cabildeo" para la implementación de los acuerdos. Sin embargo, con la salida de la vigilante MINUGUA, el peso de las reuniones del Grupo Consultivo parece destinado a reducirse. El gobierno está pasando por una crisis económica ocasionada en parte por la reducción de los ingresos tributarios. Sin embargo, por alguna razón la administración no parece demasiado preocupada por obtener más financiamiento internacional; talvez se deba a que tiene a su disposi-

ción una gran cantidad de donaciones y préstamos blandos que aún no se han desembolsado o gastado. La considerable ayuda económica que Guatemala recibió en la posguerra de parte de las organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales, ciertamente descenderá de los niveles que alcanzó después de la firma de los acuerdos. Esto reducirá aún más la capacidad de cabildeo en el ámbito internacional. Por último, uno a uno están terminando su periodo y saliendo del país los integrantes de una particular colección de embajadores activitas quienes coordinaban sus actividades. En otra señal, el gobierno no parecía muy entusiasmado con la idea de que un representante de Naciones Unidos para los Derechos humanas abriera una oficina en Guatemala.

Parece que está por engavetarse una prometedora idea para reducir el poder del floreciente crimen organizado y de las "fuerzas ocultas". La tarea de más absoluta importancia para seguir avanzando hacia la meta general de los acuerdos de paz, como es el establecimiento de la democracia y el estado de derecho, es derrotar a estos grupos y ponerle fin a la impunidad. Hay debilidad tanto en las instituciones como en el Estado. En ese contexto, lo que sucede después de las elecciones es más importante para una transición democrática que las mismas elecciones.

Tras un análisis en el que se planteaba, por un lado, que la capacidad investigativa de la nueva fuerza policial civil era totalmente inadecuada ante la sofisticación de los grupos criminales organizados y de los aparatos clandestinos, y por el otro, que algunos comandantes estaban mediatizados por estos mismas fuerzas ocultas, varios actores internacionales y los siempre activos y valientes grupos pro derechos humanos de Guatemala, presentaron la propuesta que se formara un grupo investigativo independiente de expertos, financiado y entrenado por organismos internacionales. La iniciativa se llamó CICIACS o *Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad*. A principios de agosto, la corte constitucional declaró que la iniciativa era una estructura paralela contraria a la Constitución. No se sabe si Berger hará algo para salvar la esencia de la propuesta.

Otros desafíos. Dada la magnitud de los altos niveles de pobreza rural que enfrenta Guatemala —antes, durante y desde la guerra— una crisis económica general es un nuevo golpe a un cuerpo ya mal herido. Esta crisis tiene aspectos crónicos, como la constante reducción en los precios del café. A principios de año, la corte constitucional rechazó un impuesto "temporal" que constituía un importante flujo de ingresos para la ya patética base tributaria de Guatemala. El incremento de los ingresos fiscales era uno de los elementos más concretos y realizables de los detallados acuerdos de paz, pero las metas contempladas nunca se cumplieron a pesar de una considerable presión internacional por parte de las agencies multilaterales y bilaterales. La preocupación inmediata no era tanto si Berger podría cumplir con las metas fiscales establecidas en los acuerdos, sino si el gobierno podría pagar sus facturas o evitaría hacerlo recortando el gasto social. Berger logró juntar una mayoría en el Congreso (que significó un entendimiento con el FRG) para aprobar una medida fiscal que temporalmente resolviera el problema.

Durante varios años las antiguas fuerzas paramilitares locales conocidas como Patrullas de Acción Civil han estado demandando a gritos el pago por sus servicios al ejército durante la guerra. Durante y después de la campaña de tierra arrasada, el ejército organizó patrullas de "voluntarios" en los poblados y aldeas rurales de todo el país para impedir las incursiones de las fuerzas de la URNG (ya mayormente replegadas). Estas patrullas, equipadas con armas livianas, llegaron a contabilizar cerca de un millón de hombres. En muchas regiones se les reconocía cada vez más como fuerza represiva y grupo de poder local respaldadas por los comandantes militares locales y al servicio de éstos. Se les vinculó a muchos abusos contra los derechos humanos. Sin embargo, su historia es compleja; en muchos casos se les reclutó en contra de su voluntad y en algunos caos trataron de proteger a la comunidad de los excesos de los militares. Además, no recibían un salario. En los últimos años varios miles de ellos se han organizado para que se les pague lo que se les debe. Algunos afirmaban que Ríos Montt estaba detrás

de la organización de estas patrullas. De cualquier forma, tras varias manifestaciones, la administración Portillo aprobó en principio el pago de una suma de dinero. Este año, con miles de furiosos y amenazadores manifestantes plantados afuera del Congreso, este órgano legislativo acordó asignar el dinero para pagarle a estas personas.

Sin embargo, otro tipo de demandas no han sido legitimadas. En los últimos años ha habido más de cien invasiones de tierra por parte de grupos campesinos que tienen demandas contra grandes terratenientes, basadas en supuestas usurpaciones de tierra por parte de los terratenientes o por que éstos se niegan a pagar los salarios que exige la ley (el tribunal laboral del sistema judicial es un tanto disfuncional). Diferentes organizaciones campesinas, principalmente la CONIC han ayudado a los campesinos de diferentes maneras o los han organizado. En muchos casos la situación no ha pasado a más. Durante la administración de Portillo hubo unos cuantos desalojos de los invasores, en ocasiones con una fuerte presencia policial. En la administración de Berger, la tasa de desalojos aumentó a una docena en unos pocos meses. En un reciente incidente, como se detalla en la sección sobre la tierra, diez personas resultaron muertas, incluidos tres oficiales de la policía, entre los 900 enviados a ejecutar el desalojo en la plantación Nueva Linda. Este caso viene a poner sobre la mesa los temas más amplios de los acuerdos de paz referentes a la extensa pobreza rural, una de las peores en América Latina, especialmente entre los grupos indígenas. La falta de tierra y de empleo está en el centro de la crisis, como sucedía en la década de 1970 antes de que empezaran las guerras, cuando eran temas candentes.

Relacionado con esto, y como se detalla en la sección sobre la policía y el sistema de justicia, está el asunto del papel de la policía y de los militares en medio de una tasa de crímenes violentos que parece estar creciendo en el primer año del periodo de gobierno de Berger, e incluso superando las altas tasas ya alcanzadas. En julio pasado, Berger pidió un fuerte incremento en el patrullaje conjunto entre la policía y el ejército. (Al parecer la tasa de homicidios aumentó en agosto). El día del ejército, Berger hizo un llamado para una reducción de las fuerzas armadas hasta alcanzar una cifra de dieciséis mil efectivos, de los treinta mil que había al final de la guerra, y para un recorte en el gasto militar que tuvo un notable incremento durante dos de los últimos años de la administración Portillo. Asimismo, ciertos sectores en el gobierno y en los medios de comunicación escritos, están actuando con beligerancia para poner fin al sigilo que rodea el gasto militar y para obligar al ejército a abrir sus libros. A mediados de septiembre, cuatro oficiales activos y retirados del ejército trataron de obtener una orden judicial contra dichos intentos, afirmando que un acto de esta naturaleza violaría las normas de la seguridad nacional. El tribunal denegó la moción.

EL SALVADOR

De los tres países, la administración de Tony Saca, el candidato presidencial del partido ARENA de El Salvador, es el gobierno de más reciente elección. Elegido en el mes de marzo, tras una arrolladora victoria en la primera vuelta contra el veterano líder del FMLN, Shafik Handal, Saca se posesionó en el mes de junio. Saca deberá lidiar con una asamblea legislativa elegida en el 2003, en la que el FMLN tiene cuatro diputados más que ARENA (31 de 84). Sin embargo, durante años ARENA ha tenido éxito en persuadir a los miembros de partidos conservadores más pequeños para que se le unan y por lo general logra ganar. Asimismo, unas pocas semanas después de las elecciones presidenciales de marzo, ARENA persuadió a un diputado del Partido Conservador Nacional (PCN) para que se uniera a la bancada de ARENA. Esto significa que los vetos del presidente Saca no serán revocados.

Sin embargo, para algunas medidas importantes, como es el caso del presupuesto cuando implica el financiamiento del déficit (como siempre ocurre), el gobierno necesita de una mayoría mucho mayor y, por lo tanto, está obligado a lidiar con el FMLN. En señal de protesta por el uso del factor miedo en contra de Handal durante la campaña electoral, cuando se dio a entender que existía la amenaza de que Estados Unidos impidiera que fluyera el dinero (remesas) que cientos de miles de

salvadoreños envían a sus familias o que deportara a los salvadoreños que viven en Estados Unidos, el candidato del FMLN persuadió a su partido para que boicoteara la inauguración de Saca. Sin embargo, unas semanas más tarde, Saca invitó a los legisladores del FMLN y de ARENA a conversar sobre el presupuesto.

Por varios años, la política de ARENA se ha caracterizado por considerar los acuerdos de paz como algo que pertenece al pasado. En ocasiones, el FMLN señala los elementos de los acuerdos que nunca se cumplieron, o que prácticamente ni se abordaron, como por ejemplo, la revisión integral y negociada de las políticas agrarias. Sin embargo, los llamados del FMLN para que se vuelva a prestar atención a los acuerdos no tienen eco porque la población ya no ve la relevancia de dichos acuerdos.

La victoria electoral de ARENA se debió en parte a una serie de agresivas leyes contra la delincuencia y el crimen que fueron aprobadas un año antes de las elecciones. Si bien algunas parecen ser inconstitucionales, todas aparentemente ayudaron a obtener votos. Durante una década, la delincuencia ha competido en las encuestas con los temas económicos, tales como la falta de empleo, como los problemas más sentidos del país —y el extremadamente peligroso entorno delincuencial de El Salvador ha sido la base de las encuestas de opinión. La respuesta de ARENA ante los resultados de las encuestas ha sido aprobar rígidas leyes, primero en 1998 y nuevamente el año pasado, es decir, en el año preelectoral. A pesar de los aspectos inconstitucionales de las leyes, las encuestas indican que el público, acosado por la delincuencia, está a favor de una mano dura. Y tanto las encuestas como las estadísticas que lleva la policía sobre la actividad delictiva, indican una reducción general de la actividad criminal en los últimos años, aunque ciertas categorías de crimen (homicidios) no han disminuido mucho y algunas han aumentado (violación). ARENA afirma que la reducción se debe a sus leyes duras. Parece que en las elecciones de marzo esto tuvo una cierta resonancia.

Tras seis meses en el poder, el nuevo gobierno empezó a modificar sus estrategias. Se contempló una nueva batería de leyes y el presidente prometió una mano muy dura en la aplicación de las leyes contra la delincuencia. No obstante, la ONU también ha hecho comentarios sobre la naturaleza extrema de una ley contra las pandillas que criminaliza el solo hecho de pertenecer a una pandilla. El gobierno ha estado participando en mesas redondas con los partidos políticos, los grupos religiosos y con una variedad de ONG, para debatir formas de separar a los jóvenes de las pandillas. Miembros de la administración han hablado de reunirse con jóvenes que integran las pandillas y que deseen salirse pero que no lo han podido lograr. Se estaba discutiendo un modelo de rehabilitación.

Otro punto muy importante en la agenda de Saca será el Tratado de Libre Comercio con América Central (CAFTA), al que se oponen tanto el FMLN como Handal. Aún más importante es la condición de inmigrante temporal que tienen muchos de los salvadoreños que viven en Estados Unidos. Todo mundo entiende ahora que las remesas son la más importante fuente de dólares en la economía salvadoreña; más del 20% de las familias salvadoreñas reciben remesas periódicamente. Cuando Saca tuvo una audiencia con Bush, le anunció que su principal tema sería la situación de la visa, pero no mencionó el tema en la conferencia de prensa que dio después de la reunión. Cuando los periodistas le incitaron a comentar el tema, resultó evidente que Bush no lo había tomado en cuenta.

Por sorprendente que parezca dado el diminuto tamaño del país, Saca tiene una cierta palanca para negociar con Bush, la que también conlleva un considerable riesgo político para el presidente salvadoreño. El asunto es Irak. El Salvador es el único país latinoamericano que tiene tropas en Irak (un poco menos de 400 soldados). Esto resalta aún más tras el retiro del contingente Filipino después del secuestro en Irak de un ciudadano de ese país, y la salida de las tropas españolas después del ataque en los trenes de Madrid el 11 de marzo. El Salvador ha recibido amenazas y allí las opiniones en este respecto siguen estando divididas.

Una vez nominado, Saca también pasó a ocupar la presidencia del comité ejecutivo de ARENA — COENA. ARENA se ha distinguido por la altísima centralización de su estructura y toma de decisiones. COENA establece las políticas, incluso hasta cómo la bancada de ARENA votará en la Asamblea, y ha tenido la última palabra sobre la selección de los candidatos incluso para los cargos municipales locales. Se castiga a los disidentes. Tras los fracasos electorales en el 2000, el ex presidente Cristiani planteó la celebración de un tipo de primarias. En septiembre Saca parece estarse moviendo en esa dirección, con una propuesta para una forma menos centralizada de seleccionar a los candidatos para los cargos municipales. No se está planteando la elección directa de los candidatos por parte de los miembros del partido al nivel local, sino más bien que los comités del partido en los 14 departamentos del país seleccionen los candidatos para alcalde.

La magnitud de la derrota de Handal, y la agitación dentro del FMLN antes de las elecciones, dieron lugar a que se pidiera públicamente la renuncia de la comisión política del partido y que se adelantara la elección de los funcionarios de noviembre a junio, y si no a junio, entonces a septiembre. La candidatura de Handal fue controvertida debido a que las encuestas le daban una imagen negativa y a que tiende a ser una figura polémica. A la cabeza de estos planteamientos estaba el alcalde de Nueva San Salvador, el militante del FMLN Oscar Ortiz, quien había competido con Handal por la nominación pero fue bloqueado mediante una votación interna que algunos miembros del FLMN han tildado de irregular. Ortiz y sus seguidores no pudieron convencer a suficientes miembros del nivel medio del partido para que les respaldaran, pero este es un tema que volverá a plantearse en noviembre. En el entretanto, Handal fue seleccionado para que encabece la bancada del FMLN en la Asamblea. En otra sección de este informe se hace referencia a las disputas preelectorales a lo interno del FMLN y al daño que éstas causaron. Meses después de las elecciones, en dos de siete asambleas partidarias locales, se desataron peleas entre las facciones. El próximo año será decisivo para el FMLN en su intento por recomponerse a tiempo para las elecciones legislativas y municipales del 2006.

NICARAGUA

Durante su periodo presidencial, Arnoldo Alemán estuvo restringido por las enmiendas de 1995 a la Constitución, las que no permitían servir dos periodos consecutivos y reducían el poder de la presidencia con respecto a la Asamblea. Sin embargo, en sus pactos con Daniel Ortega había acordado, entre otras cosas, que los ex presidentes serían miembros de la Asamblea Nacional y que además de los privilegios del cargo, gozaría de inmunidad contra el enjuiciamiento en el evento que durante su periodo hubiese cualquier investigación sobre actos de corrupción.

Alemán marginó a varias figuras de su partido que con la idea de sucederlo en la presidencia, intentaron crearse una base política dentro del propio partido o entre un sector del electorado. Al final, Alemán escogió como candidato a su vicepresidente, Enrique Bolaños, en parte por sus impecables credenciales antisandinistas. En sus cálculos, Alemán pensaba que al ganar Bolaños las elecciones, él seguiría controlando el partido y la Asamblea, y por ende el presupuesto, además de muchos otros órganos de gobierno gracias al pacto con Ortega. (Más adelante se ofrecen detalles de cómo se dividieron la torta).

No pasó mucho tiempo después de la elección de Bolaños para que Alemán se percatara de que había cometido un error en su cálculo político. Tal vez Bolaños haya sido un vicepresidente que cumplía con su deber a conciencia, pero durante la década de 1980 e inicios de la década de 1990, había demostrado su carácter severo y hasta irascible. Era bastante predecible que Estados Unidos respaldaría la elección de Bolaños o de cualquiera que se opusiera a Daniel Ortega, pero Alemán no previó, sino hasta que era demasiado tarde, que los Estados Unidos intentarían utilizar a Bolaños como parte de una campaña contra la corrupción y el lavado de dinero.

Bolaños se posesionó en el cargo en enero del 2002. En agosto de ese mismo año se inició un

juicio contra Alemán por acusaciones de peculado por un monto de 100 millones de dólares, y en el que sumas de dinero se había depositado en Panamá. Esta no era la única acusación que pendía sobre Alemán; también se acusó a varios otros integrantes de su gobierno y a miembros de su familia. Uno de los acusados era Byron Jerez, viejo partidario de Alemán, y a quien se le había confiado la recaudación de los impuestos del país bajo la administración Alemán. La mayoría del resto de los acusados abandonó el país. Hacia el final de un largo juicio, el abogado de Alemán le pidió a la juez Juana Méndez, una de las sandinistas que se había beneficiado del pacto entre Alemán y Ortega, que ordenara la comparecencia de cuarenta y cinco altos funcionarios del gobierno de Alemán para preguntarles si alguna vez Alemán les había dado una orden indebida. Méndez así lo hizo. Todos dijeron que no excepto por Byron Jerez quien dio testimonio a favor de la acusación. En ese momento Jerez guardaba prisión acusado de corrupción en uno de ocho casos.

Los Estados Unidos pronto procedieron a quitarle a Alemán su visa de entrada a territorio norteamericano y con el voto de los sandinistas y el de algunos disidentes del PLC que habían decidido respaldar a Bolaños, la Asamblea Nacional votó a favor de retirarle sus privilegios de inmunidad. Alemán fue colocado bajo arresto domiciliario en su inmensa hacienda en las afueras de Managua, hasta donde su gobierno había construido una enorme carretera para facilitarle sus recorridos.

Desde entonces, la ubicación de Alemán se ha convertido en una especie de barómetro sobre la situación de las astutas negociaciones entre sus partidarios, los de Ortega y los de Bolaños. Si se encuentra bajo un confortable arresto domiciliario existe la posibilidad de una negociación entre él y Ortega en contra de Bolaños y posiblemente los Estados Unidos. Si está en la cárcel, Ortega se está inclinando hacia Bolaños. Si se le transfiere de la cárcel al hospital, Ortega se está distanciando de Bolaños.

La principal meta de Ortega es alcanzar la presidencia en el 2006 y quizá no pueda lograrlo si Alemán está fuera de la cárcel, libre para lanzar su candidatura. Y puede que no lo logre si el PLC sigue unido detrás de otro candidato. Ortega también quiere proteger la posición más o menos dominante que tienen los sandinistas en prácticamente todo el sistema judicial, sin mencionar los cargos de poder que como resultado del pacto ocupan en varias agencias del Estado.

Alemán quiere salir de la cárcel. Desearía tener una carrera política viable y mantener el control sobre el PLC.

Bolaños y los Estados Unidos quieren reducir el poder de los sandinistas a su más mínima expresión. Para lograrlo necesitan el respaldo de una estructura partidaria. Un plan ha sido debilitar a Alemán, restringir el control que tiene sobre el partido haciéndolo ver como un líder inviable, para luego captar a los liberales al mismo tiempo que apoyan a un candidato, quizás Eduardo Montealegre quien forma parte del gabinete de Bolaños. Los adeptos de Alemán consideran que Bolaños es un traidor, lo que no quiere decir que no votarían a su favor en algún asunto si fuera para favorecer a Alemán.

Arnoldo Alemán y Daniel Ortega contra Enrique Bolaños. Desde diciembre hasta agosto del 2003 Alemán mantuvo casa por cárcel, donde tenía libre y total acceso a sus correligionarios en el partido. Su hacienda prácticamente se convirtió en otra rama de gobierno. En junio expiraba el periodo de cinco de los dieciséis magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y en septiembre concluiría el de otros cuatro. La CSJ fue una de las instituciones que se incluyó en el pacto. Para demostrar que el pacto seguía vigente, y de hecho con planes para crecer hacia otras instituciones de gobierno, los dos partidos se dividieron los nueve cargos entre ellos a pesar del encarcelamiento de Alemán y de la "traición" de Ortega. Esta vez fue Ortega quien llevó la voz cantante; el FSLN obtuvo cinco de los nueve cargos.

Al mismo tiempo Bolaños anunció que el gobierno recibiría ayuda técnica de alto nivel por parte de expertos norteamericanos para rastrear el dinero malversado por Alemán, y el procurador general anunció que aunque los términos de prescripción habían caducado, él aprovecharía la ayuda téc-

nica para también rastrear las transferencias de dinero y de propiedades durante las administraciones de Chamorro y de Ortega, en una clara alusión a las propiedades de pasaron a manos de sandinistas inmediatamente después de la derrota electoral.

Daniel Ortega y Enrique Bolaños contra Arnoldo Alemán. En agosto del 2003, la juez ordenó que se transfiriera a Alemán a una celda cómoda, y le quitó su computadora y su teléfono celular. Esta acción puso límite a las visitas diarias y puede interpretarse como un intento por parte de Ortega de debilitar el liderazgo de Alemán en el PLC, puesto que sus intereses se beneficiarían con un PLC dividido, así como también los de Bolaños, quien busca ganar en la Asamblea tantos votos del PLC como le sea posible, y por último los de Estados Unidos.

En una demostración de su control, Alemán, por medio de las visitas familiares, organizó una manifestación de sus adeptos en el partido (los que portaban camisetas que decían "Arnoldo 2006"), despidió a varios miembros del ejecutivo del partido, incluido Eduardo Montealegre, ordenó que se celebrara una convención y logró la elección de sus candidatos.

A principios de noviembre, Colin Powell visitó Nicaragua y además de presionar por la destrucción de una cierta cantidad de misiles antiaéreos "Sam 7" en manos del ejército, a propósito no se reunió con nadie del FSLN ni con ninguno de los seguidores de Arnoldo Alemán, y se mostró a favor de la unificación de los liberales en contra de Alemán y del aislamiento de Ortega.

Otros giros. Después de la visita de Powell, Bolaños anunció su respaldo al anteproyecto de ley de carrera judicial cuya meta es la profesionalización o despolitización del sistema judicial. La propuesta plantea que cualquier persona que haya pertenecido a un órgano represivo o que tenga una propiedad por la cual el Estado haya tenido que pagar compensación a un antiguo dueño no podrá postularse para el cargo de juez. Este planteamiento se interpretó como una cláusula antisandinista, un ataque a la principal base de poder institucional que tiene Ortega, y que él estaba utilizando para mantener a Alemán en la cárcel. En público Ortega se refirió a Bolaños como un "lame botas de los gringos".

El 26 de noviembre, en una sorpresiva decisión, la juez permitió que Alemán regresara a su hacienda, donde se le recibió con una gran fiesta. La juez se refirió a una serie de problemas de salud (obesidad, hipertensión, etc.). Luego se anunció una acusación contra Bolaños por su papel en la violación de las normas financieras electorales por parte del PLC. Según lo filtrado a los medios por fuentes del FSLN y del PLC, se preparaba un nuevo pacto que involucraría a la Corte Suprema e implicaría cambios en la ley electoral, cambios en la conducción de la Asamblea y algún tipo de liberación para Alemán a cambio de que el PLC prometiera oponerse al anteproyecto de ley de carrera judicial impulsado por Bolaños (y por los Estados Unidos).

Los Estados Unidos acusaron al poder judicial de corrupto y fuentes internacionales sugirieron que cualquier ataque contra Bolaños (probablemente en referencia a la ley electoral) pondría en peligro el ingreso de Nicaragua al club de las naciones más endeudadas del mundo, que Nicaragua estaba por lograr tras años de negociaciones. El pertenecer a este "club" hace que una nación sea elegible, con algunas condiciones, a la condonación del 80% de su deuda internacional. Bolaños, por su parte, flanqueado por el jefe del ejército y el de la policía, anunció que introduciría anteproyectos de ley para el poder judicial y electoral, y que de ser ignorado, organizaría un referendo popular sobre estas medidas.

Esta contraofensiva y la aparente incapacidad del FSLN y del PLC de acordar un pacto más amplio llevó a Ortega a reconsiderar su posición. El 7 de diciembre la juez Méndez sentenció a Alemán a veinte años de cárcel y a la suspensión de sus derechos civiles durante veintitrés años, incluido el derecho a postularse para un cargo público, tras encontrarlo culpable en uno de los cargos por corrupción (100 millones de dólares). Ese mismo día se declaró inocente a Jerez en uno de los cargos, aunque aún tiene pendiente otros jui-

cios. En lo que respecta a Alemán, se le permitió regresar a su hacienda bajo arresto domiciliario debido a sus problemas de salud.

En marzo, en otro juego de poder, Alemán fue devuelto a la cárcel. A los pocos días se le trasladó de una oficina remodelada a una celda, después de que alegara que existía un complot para asesinarlo. Más tarde se quejó de tener prácticamente paralizados tres dedos de su mano derecha y se le envió al hospital militar para que se sometiera a una cirugía menor y a dos semanas de rehabilitación. Tres meses después de la intervención quirúrgica, Alemán seguía en el hospital, porque según los jueces sandinistas se estaba sometiendo a otros procedimientos médicos. Durante su estadía en ese centro hospitalario ha tenido mucho más acceso a sus adeptos.

En abril hubo rumores de otra negociación entre el PLC y el FSLN en la que el caso contra Bolaños referente al uso inadecuado de los fondos electorales se utilizaría como puerta de entrada para acortar su periodo de gobierno. Al final Ortega se negó a participar en el plan de Alemán y poco después tuvo otro acercamiento con Bolaños.

Aunque Alemán sigue en control de su partido, no tuvo éxito en su intento por lograr que un comité local del partido en Managua, le negara a Montealegre los credenciales para que asistiera a la convención del PLC en calidad de delegado. Hubo señales de que en algunos municipios, el PLC estaría buscando una alianza con las fuerzas de Bolaños en las elecciones programadas para el 7 de noviembre de este año, con el propósito de impedir el triunfo del FSLN sobre las divididas fuerzas conservadoras. Al mismo tiempo, con la extensión de la estadía de Alemán en el hospital y la suspensión de varios casos de corrupción contra figuras del PLC, los jueces sandinistas están enviando señales de negociación a ese partido.

El FSLN celebró el 25 aniversario de la derrota de Somoza el 19 de julio. El partido logró persuadir a su viejo oponente, el cardenal Obando y Bravo de que celebrara una misa el propio 19 y así lo hizo. Los líderes eclesiásticos habían expresado severas críticas contra el gobierno de Bolaño sobre una serie de acusaciones.

Desde que el pacto quedó sellado, y luego con la campaña de Bolaños contra la corrupción —que más bien debe verse como un intento por restringir o anular el control de Alemán sobre el PLC— los nicaragüenses han presenciado un acuerdo secreto tras otro y la total politización del sistema judicial.

Ello no significa que no hubiese evidencia suficiente para condenar a Alemán, y con él a muchos otros más. Evidencias las había. Sin embargo, las condenas no pasan de ser más que una ficha para negociar altas apuestas en una jugada política más compleja que poco tiene que ver con la justicia, y nada tiene que ver con forjar instituciones democráticas ni con mejorar las vidas de millones de empobrecidos nicaragüenses.

LOS VARIOS IMPACTOS DE LAS GUERRAS

Los orígenes y la secuencia de las guerras tuvieron un profundo efecto en las condiciones que enfrentaban los actores involucrados en los procesos de paz.

Vistas desde una perspectiva global, las cinco repúblicas centroamericanas difícilmente podían parecerse más: países vecinos, pequeños en tamaño y población, con una seria carencia de recursos naturales —fuera de un limitado número de productos agrícolas—, con una historia colonial y post colonial similar, y —a excepción de la numerosa población indígena de Guatemala— una misma lengua. Durante un siglo estas repúblicas estuvieron dominadas por diminutos grupos que controlaban la exportación de los productos agrícolas —el café, el azúcar, el algodón, y la carne de res—, y también por compañías norteamericanas que —excepto en el caso de El Salvador— controlaban el banano. Desde los primeros años de la gran depresión de la década de 1930, los militares, en alianza con

la elite económica, controlaron los gobiernos, excepto en Costa Rica. No obstante las similitudes, en tres de los cinco países —pero no en los otros dos— la guerra estalló entre 1978 y 1980.

Hubo condiciones peculiares en cada uno de los tres países, mas sin embargo, cada país tuvo diferencias importantes respecto de los otros dos. Tales diferencias afectaron el comienzo, la secuencia y el impacto de cada una de las tres guerras, lo que a su vez tuvo consecuencias en el inicio y la implementación de los procesos de paz y en las nuevas disposiciones institucionales que vinieron con ello.

En cada uno de los países las guerras desafiaron y alteraron de modo grave y sustancial las estructuras de poder tradicionales, redujeron de forma desigual el poder político de las instituciones castrenses, cambiaron los medios tradicionales de acceso a la riqueza y de nuevas y diversas maneras insertaron las economías en la economía global. En la posguerra hicieron su aparición nuevos actores y nuevas organizaciones políticas. No fueron sólo las guerras las que causaron estos cambios, sino también los impactos externos, tales como la recesión y la crisis provocada por la deuda en América Latina, junto con la creciente hegemonía internacional de las doctrinas económicas neoliberales. Los procesos de paz se vieron también afectados por el fin de la guerra fría.

Una diferencia clave entre los tres países fue el poder político, la riqueza y el poderío militar relativamente altos que ostentaba el ejército guatemalteco, y el relativo aislamiento en que se encontraba la oligarquía cafetalera guatemalteca respecto de los efectos de la guerra y de otras fuentes de modernización y globalización. Otra diferencia consistió en los papeles opuestos que en el marco de la guerra fría desempeñaron los Estados Unidos en El Salvador y en Nicaragua, y la relativa independencia de Guatemala hacia los Estados Unidos.

ORÍGENES

El estallido casi simultáneo de las tres guerras no fue mera coincidencia, aunque sí sorprendió a casi todos los analistas y actores sociales. A mediados de la década de 1970, en los tres países los sectores pragmáticos de los diferentes grupos armados de la izquierda deben haberse preguntado también si sus propios esfuerzos llegarían a tener éxito. Aparte de sus difíciles circunstancias, una mirada a América Latina les revelaba la desaparición de una variedad de grupos guerrilleros surgidos en varios países del continente tras la revolución de Castro en Cuba.

Formado en 1965, el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua no tenía más de 200-300 cuadros, y fuera de las universidades y de las áreas rurales dispersas, apenas contaba con unos pocos simpatizantes; muchos sandinistas estaban en la cárcel. Para mediados de la década de 1970 los sandinistas se dividieron en tres tendencias inconciliables a causa de sus divergencias en el enfoque estratégico para derrocar a la dinastía Somoza, en el poder durante más de cuatro décadas.

La dinastía somocista sobrevivió al asesinato del mayor de los Somoza, ocurrido en 1954. Mediante la cooptación y una inteligente mezcla de formas de represión suaves y duras, le resultó fácil mantener a raya a una oposición civil débil y dividida. La dinastía era una leal entusiasta de los Estados Unidos y contaba con muchos aliados en el Congreso. Los Somoza seleccionaron y controlaron personalmente al ejército nicaragüense, la Guardia Nacional. Aunque a muchos miembros de la elite económica no les gustaba Somoza y objetaban su creciente poder económico —adquirido de manera injusta— la mayoría callaba sus objeciones. En Nicaragua, a diferencia de lo que ocurría en El Salvador y Guatemala, las relaciones entre las elites estaban marcadas por una larga historia de recelos y suspicacias, así que había pocas probabilidades de que adoptaran una postura unificada contra Somoza. En 1977 las perspectivas de Somoza eran buenas.

En Guatemala, los militares gobernaron desde inicios de la década de 1930, con la salvedad de dos gobiernos civiles electos (1944-54), el segundo de los cuales fue derrocado por un golpe militar orquestado por la CIA. A finales de la década de 1960, durante una brutal campaña de contrainsurgencia organizada con la ayuda encubierta de Estados Unidos, el ejército aniquiló a tres grupos guerrilleros bastante pequeños, y tam-

bién a muchos civiles. A inicios de la década de 1970, el remanente de esos grupos intentó organizarse en la clandestinidad antes de emprender cualquier acción militar, y esta vez, a diferencia de la década previa, pusieron más énfasis en los grupos mayas que habitan en el altiplano rural. Estos son los grupos más oprimidos y reprimidos de Guatemala, dominados todavía por formas casi feudales de trabajo forzado y semiforzado (una servidumbre por endeudamiento que sólo puede pagarse con trabajo, leyes contra la vagancia, etc.). Estas organizaciones guerrilleras eran de hecho tres o cuatro grupos rivales que en su mayoría estaban encabezados por izquierdistas que no eran de origen maya. Para la segunda mitad de la década estos grupos habían logrado un cierto avance aunque se mantenían siempre en sigilo. Los sindicatos y las agrupaciones urbanas se estaban organizando, así como también las acciones represivas de los militares. A pesar de la sobrevivencia de los diferentes grupos de izquierda, y la centenaria resistencia de los grupos mayas, para mediados de la década de 1970 parecía poco probable un cambio de régimen en Guatemala, y mucho menos una revolución. (Black)

A principios y mediados de la década de 1970, se formaron tres grupos guerrilleros en El Salvador, en gran medida como reacción ante el flagrante fraude electoral de 1972 que impidió la victoria del candidato de una coalición civil. Los Estados Unidos hicieron caso omiso del fraude. Muchos grupos de oposición consideraron que el fraude cerraba la posibilidad de que se llegara a un cambio de régimen por la vía electoral, aunque éstos y otros grupos civiles, cada vez más beligerantes, se enfrentaban a un gobierno militar que estaba en el poder desde principios de la gran depresión. Fue en la década de 1930 que los militares salvadoreños y los grandes terratenientes se unieron para masacrar a miles de campesinos, quienes con el respaldo de universitarios adeptos a la causa comunista habían intentado sublevarse en las regiones cafetaleras del occidente del país. En la década de 1970, los grupos guerrilleros en El Salvador –más aún que en Guatemala y en Nicaragua— estaban divididos por intensas y a veces cruentas rivalidades en torno a la estrategia y el terreno. A finales de 1977, estos grupos seguían siendo bastante pequeños, aunque la organización urbana y rural seguía creciendo a la par de la represión militar.

En poco más de un año, en 1978-79, en cada uno de los tres países los limitados y fragmentados esfuerzos para derrocar a los gobiernos se convirtieron en insurrecciones cuyo posible éxito resultaba cada vez más amenazante, y el 19 de julio de 1979, en Nicaragua, lograron en efecto derrocar a Somoza, lo que vino a ser un poderoso factor en la grave crisis de la política externa en Estados Unidos. Dos años más tarde, el FMLN en El Salvador y la URNG en Guatemala —las coaliciones que ahora agrupaban a los grupos guerrilleros en los respectivos países— no lograron derrocar a sus opositores. ¿Qué fue lo que condujo a la rápida expansión de las insurrecciones y por qué en un caso se derrotó al enemigo y en los otros dos no fue posible?

Tras la segunda guerra mundial, las economías agrícolas se diversificaron con el crecimiento de las exportaciones de algodón y azúcar, y en la década de l960, con la exportación de carne de res barata proveniente de ganado alimentado en pastizales y destinada principalmente a las nuevas cadenas nacionales de venta de hamburguesas en Estados Unidos. Entre 1950 y 1975 el PIB per cápita creció rápidamente en América Central, pero las utilidades no llegaron hasta las capas más bajas de la sociedad, y en algunos casos ni siquiera a muchos de los sectores de medianos ingresos. Asimismo, las cada vez mayores extensiones de tierra dedicadas a los nuevos y a los habituales productos de exportación, aunque significaban más empleo —especialmente durante el tiempo de cosecha— iban empujando a los pequeños campesinos terratenientes hacia parcelas cada vez más pequeñas, o les dejaba sin tierra, obligándoles cada vez más, a vender su mano de obra en trabajos agrícolas temporales. A su vez, esto presionaba hacia la baja los salarios de los trabajadores temporales. A medida que aumentaba la crianza de ganado para la exportación cárnica, se utilizaban métodos de pastoreo extensivos particularmente nocivos, dado que

requerían enormes extensiones de tierra, y que, a diferencia de otras actividades agrícolas, empleaban poca mano de obra. (Williams)

En comparación con países latinoamericanos más grandes, las economías urbanas tuvieron escaso crecimiento (aunque rápido en términos de porcentaje), que no fue suficiente para absorber la creciente fuerza laboral rural carente de tierra.

Distribución del PIB (porcentaje)

	Agricultura		Industria		Servicios	
	1960	1978	1960	1978	1960	1978
El Salvador	32	29	19	21	49	50
Nicaragua	24	23	21	26	55	51
México	16	11	29	37	55	52
Brasil	10	11	35	37	49	52

Banco Mundial, Informe de desarrollo mundial, 1980, Tabla 12.

El resultado de estos cambios relativamente rápidos fue un campesinado que aunque conservó ciertos vínculos con los modos de vida tradicionales y con sus comunidades, tuvo que adoptar medios de sobrevivencia nuevos, inquietantes e inseguros, tanto en el campo como en la ciudad. Los cambios hacia condiciones económicas y sociales más precarias y cualitativamente diferentes pueden dar lugar a revueltas o a momentos revolucionarios, sobre todo entre los grupos rurales —o rurales/urbanos recién "proletarizados" o semiproletarizados. Los analistas de la revolución en América Central concluyeron que algunos de los centros de revuelta estaban precisamente en regiones de los tres países donde esos efectos habían sido mayores: Huehuetenango y Quiché en Guatemala, Chalatenango y Usulután en El Salvador, y en la parte norte central de Nicaragua. (Vilas)

Sin embargo, este mismo escenario también se puede hallar en Honduras y Costa Rica, donde no se desencadenó una revolución. Y en cualquiera de estos países, muchas personas procedentes de zonas que se hallaban en condiciones similares, terminaron en bandos opuestos, aunque no necesariamente por su propia voluntad: En Guatemala, las patrullas de acción civil organizadas por el ejército distaban de ser voluntarias, pero se transformaron en centros de poder local y de represión; muchos de los combatientes de la contrarrevolución en Nicaragua venían de la parte norte central del país, y algunos de ellos, según una fuente, también habían luchado contra Somoza; y en El Salvador antes y durante la guerra, el ejército reclutó a algunos campesinos para formar redes de espionaje desde el campo, la más famosa de las cuales fue la llamada ORDEN. Hay razones al nivel micro y macro para explicar las revoluciones, la ausencia de revoluciones y las contrarrevoluciones. (Vilas, Brown)

Hubo algunas válvulas de escape temporales —como las tierras remotas inhabitadas en varios lugares de Nicaragua, y en la región norte del Petén en Guatemala—, y la migración rural de El Salvador, el país con la más alta densidad poblacional, hacia Honduras. Sin embargo, esta migración fue abruptamente revertida en 1969 con la breve pero dramática "guerra del fútbol" entre los dos países. (Dirham)

En general, Honduras, y en mucha mayor medida, Costa Rica, tuvieron sus válvulas y canales de escape. Los grupos campesinos en Honduras y un ejército relativamente menos represivo, habían permitido un cierto grado de reforma agraria, además que la partida de miles de salvadoreños tras la guerra de 1969 alivió la presión sobre la tierra. En Costa Rica no había un gobierno represivo, sino más bien regímenes civiles con elecciones periódicas. Hay todo un debate en cuanto a que si en Costa Rica hubo o no hubo una distribución mayor y más equitativa de la riqueza, los ingresos y la tierra, pero indudablemente los canales políticos estaban relativamente abiertos, y comparado con la norma en la mayoría de los países latinoamericanos, el gobierno asignaba recursos para salud y educación, además de que no existía una institución militar que absorbiera todos los recursos del país.

Por su parte, los regímenes gobernantes en El Salvador, Guatemala y Nicaragua habían reprimido la oposición y sentado precedente con un histórico acto de represión que los llevó al poder: tal fue la masacre en 1932 contra una rebelión campesina en El Salvador, el asesinato de Sandino en

1934 y la represión de su movimiento en Nicaragua, y el derrocamiento del gobierno electo de Arbenz en Guatemala en 1954. A finales de la década de 1970, las crecientes crisis económicas y sociales se combinaron con más prácticas autoritarias y medidas antireformistas por parte de los tres gobiernos autoritarios. Estos se tornaron más represivos en respuesta a la inconformidad, a los esporádicos secuestros y asesinatos perpetrados por la guerrilla y a las crisis generadas por eventos naturales como los terremotos en Nicaragua y Guatemala. Claro está que a las elites en el poder y a los gobiernos militares los secuestros y asesinatos no les parecían "esporádicos" sino más bien una abrupta y marcada ruptura con un pasado en el que su control casi nunca se ponía en tela de juicio. El cruce de estas dos crisis, la de la tierra y la economía por un lado, y la política por el otro, condujo a explosiones sociales, al incremento de la represión y, por último, a la guerra. Esto no significa que todos aquellos que combatieron estaban directamente motivados por estas fuerzas estructurales. También desempeñaron su papel la represión contra los mayas, un deseo de venganza, los vínculos familiares y étnicos, y otros elementos de la historia social. (Anderson, Dunkerley)

EL ESTALLIDO DE LAS GUERRAS

Si bien hubo similitudes en las causas fundamentales, la mezcla de actores y la cadena de acontecimientos que condujeron a la guerra fueron un tanto diferentes, y esas diferencias iniciales afectaron los procesos de paz y la implementación de los acuerdos de paz unos diez o más años después.

Nicaragua. La chispa que detonó el proceso revolucionario en Nicaragua fue el asesinato de Pedro Joaquín Chamorro en 1978. Chamorro era editor y dueño del periódico más importante del país, tenía una larga trayectoria de franca oposición a Somoza, y era miembro de una de las familias tradicionales del ala conservadora del escenario político nicaragüense que gobernaba en Nicaragua antes de la dinastía de los Somoza. Este asesinato violó una de las reglas no escritas de la era somocista según la cual a los campesinos rebeldes y a los guerrilleros sandinistas se les podía matar donde se les encontrara —aunque muchos sandinistas sí fueron a parar a la cárcel—, pero a los burgueses antisomocistas se les podían aplicar varios tipos de sanciones económicas o llevarlos a la cárcel por un rato, o bien, como en el caso de Chamorro, se exponían al cierre temporal de su periódico, pero no se les asesinaba. El asesinato ocurrió después de que el clan Somoza y la Guardia Nacional alcanzaran niveles altamente visibles de escandalosa corrupción al canalizar hacia sus propias arcas la ayuda financiera internacional de emergencia que se brindó a Nicaragua tras el devastador terremoto de 1972 que destruyó Managua. La voracidad de Somoza en un país diminuto y empobrecido no parecía tener límite. El asesinato desencadenó manifestaciones sin precedente seguidas de encarnizadas batallas.

Entre los oponentes de Somoza, los sandinistas estaban en la mejor posición para asumir un liderazgo militar, y a su vez entre los sandinistas el ala del partido que estaba a favor de amplias alianzas de clase (comparada con las alas de la tendencia proletaria y de la guerra popular prolongada) estaba mejor posicionada para aprovechar las nuevas condiciones. El estallido de la guerra unificó a los sandinistas y generó un enorme apoyo internacional, que incluyó el flujo de armas desde otros países latinoamericanos, entre los que no estaba Cuba. La burda y corrupta imagen de Somoza, y la creciente represión que, entre otros actos grotescos incluyó el bombardeo aéreo de las ciudades de su propio país, y el asesinato de un reportero de la cadena televisiva ABC —que fuera registrado en vivo por las cámaras de sus colegas—, sólo vino a incrementar el apoyo a los sandinistas y a impedir que los conservadores aliados de Somoza en los Estados Unidos acudieran en su ayuda. Asimismo, el nuevo énfasis en los derechos humanos dentro de la política exterior del presidente Carter, había conducido a que se impusieran sanciones contra Somoza y a que fuera más difícil darle apoyo a él directamente o a miembros de su régimen, por mucho que Carter quisiera evitar un desenlace que dejara el control en manos de los izquierdistas sandinistas.

La derrota de Somoza resultó en la destrucción de su imperio económico y de la mayor parte de

su aparato militar. Esto no significó la destrucción de la clase más pudiente puesto que parte de la misma (y algunos de sus hijos e hijas) había apoyado a los sandinistas o al menos la revolución. Esta clase estaba dividida y aun cuando llegó a compartir una animosidad contra los sandinistas, nunca superó las divisiones históricas, regionales y económicas para acordar una estrategia común en oposición al nuevo orden, así como tampoco pudieron hacerlo en contra del gobernante cleptócrata.

El Salvador y Guatemala. En El Salvador, por el contrario, la burguesía productora y exportadora de café siempre habían estado unida en torno a los aspectos de fondo y no estaba endeudada, ni dividida, ni debilitada por figuras cleptocráticas como la familia Somoza. Los militares en El Salvador no habían sido el ejército de un individuo, expuesto a la derrota cuando ese individuo decidiera huir. Desde la década de 1940, el mando militar se rigió por reglas de sucesión (por clase de graduación de la academia militar) en una simbiosis no siempre libre de tensiones con la oligarquía económica, cuyos miembros reclutaron y cooptaron a algunas figuras militares. La participación de los militares en el gobierno estaba asegurada, aunque su porción del pastel económico era mucho menor que la que quedaba en manos de la oligarquía. (Stanley, Williams and Walter)

En Guatemala la situación era similar salvo por tres importantes diferencias: las fuerzas armadas en Guatemala, como institución y como grupos de individuos, también intentaron establecer una base económica mediante el establecimiento de empresas e instituciones financieras y la usurpación de tierras; los militares guatemaltecos tenían reglas de sucesión más crudas, las que en ocasiones provocaban golpes o tentativas de golpes; y el ejército guatemalteco había enfrentado una insurrección guerrillera en la década de 1960, tras la cual, con la ayuda considerable de los Estados Unidos, desarrolló una sanguinaria capacidad de contrainsurgencia. En ambos países, los militares no cuestionaron la hegemonía económica de la oligarquía cafetalera (y algodonera y ganadera), pero en su trato con ella, el ejército guatemalteco era un actor mucho más agresivo que su contraparte salvadoreña. (Schirmer)

Ninguno de estos dos países tuvo el equivalente de un Pedro Joaquín Chamorro, un franco y enérgico crítico proveniente de una familia de la elite tradicional. A diferencia de Nicaragua, y si bien hubo algunas notables excepciones, los hijos e hijas de familias burguesas no ingresaron a las filas de los rebeldes, aunque en realidad, la mayor parte de sus integrantes tampoco provenían de familias realmente pobres. Las familias burguesas no se unieron en protesta contra los gobiernos militares ni tampoco resguardaron a los combatientes en sus casas. Por ultimo, dado que la revolución explotó primero en Nicaragua, los grupos rebeldes en El Salvador y Guatemala no tuvieron a su favor el mismo grado del elemento sorpresa.

Y sin embargo, sí hubo un significativo elemento de sorpresa. La evidencia que salió a luz tras años del inicio de las guerras, revela que tanto las oligarquías como las respectivas fuerzas armadas no estaban preparadas para enfrentar el reto del creciente malestar político ni las crecientes y diversas actividades de las múltiples facciones guerrilleras. (Schirmer, Manwaring & Prisa)

En Guatemala, menos de una década después de haber derrotado totalmente a la guerrilla, el ejército se enfrentó a múltiples señales de que se avecinaban problemas y a la creciente sensación de desconocer la magnitud de la amenaza y de no saber cómo penetrar los secretos del altiplano para averiguarlo.

En El Salvador, la represión fue la respuesta a las cada vez más frecuentes manifestaciones y a los intentos, en ocasiones exitosos, por parte de algunos de los grupos guerrilleros de recaudar fondos mediante el secuestro político. Al igual que en Guatemala, los líderes de los grupos manifestantes, que los militares acusaban de ser un frente de las organizaciones guerrilleras, empezaron a desaparecer, o se les asesinaba abiertamente. Esto hizo crecer las manifestaciones y las conjugó con la demanda de que se revelara el paradero de los desaparecidos. En ambos países la violencia iba en ascenso, pero ante la amenaza del derrocamiento

de Somoza y de su ejército, las fuerzas armadas pronto redoblaron la represión en contra de los grupos de izquierda.

En octubre de 1979 un grupo de oficiales salvadoreños disidentes derrocó al gobierno militar e instaló un gabinete de civiles progresistas —salvo por el Ministerio de Defensa— procediendo a anunciar un programa que según la proclama de los oficiales, incluiría una reforma agraria así como la nacionalización de la banca y de las exportaciones, acciones que para la oligarquía eran como un pecado cardenal, Las guerrillas de la izquierda salvadoreña vieron en el golpe un complot de Estados Unidos y desafiaron al nuevo gobierno a llevar ante la justicia a los responsables de las crecientes desapariciones de sus líderes, un desafío que de ser aceptado violaría la inmunidad que durante mucho tiempo había favorecido a los militares y el código militar de "honor" que protegía a los oficiales del ejército contra el enjuiciamiento. Los abusos contra los derechos humanos aumentaron en vez de disminuir, cuando facciones del ejército respaldadas por algunos terratenientes procedieron a eliminar la oposición radical. En enero del siguiente año, el gabinete renunció ante el incremento de las violaciones a los derechos humanos y a partir de ese momento los asesinatos políticos se dispararon hasta alcanzar dimensiones astronómicas.

Un segundo gabinete renunció a finales de febrero tras el asesinato de un conocido miembro del partido demócrata cristiano después de que durante un programa de televisión fuera tildado de comunista por Roberto D'Aubuisson, una figura militar y ascendente estrella de la ultra derecha. El siguiente gabinete llevó al poder a Napoleón Duarte, el demócrata cristiano quien fuera objeto de fraude en las elecciones presidenciales de 1972 y que había permanecido en el exilio. Su ingreso al gobierno dividió al partido demócrata cristiano.

Esta nueva versión de la junta cívico militar encabezada por Duarte pronto recibió el respaldo de Estados Unidos con ayuda militar y económica a pesar de las protestas del intrépido arzobispo Oscar Romero, la figura de mayor popularidad en El Salvador. El gobierno se apresuró a declarar una reforma agraria así como la nacionalización de la banca y las exportaciones, todo diseñado en gran parte por los Estados Unidos. Con igual rapidez la extrema derecha, apoyada por algunas unidades militares, siguió escalando los abusos en contra de los derechos humanos. El 24 de marzo un escuadrón de la muerte asesinó a Monseñor Romero cuando celebraba misa. Más tarde, las organizaciones de derechos humanos y, después de la guerra, la Comisión de la Verdad, acusaron a D'Aubuisson de ser el autor intelectual del crimen. El país entró en guerra. (Stanley)

En Guatemala no hubo ningún intento por reformar a las fuerzas armadas y también se reprimió a figuras como Duarte a medida que los militares procedieron a erradicar toda oposición sin hacer ninguna reforma agraria ni nacionalizar la banca, medidas detestadas por las oligarquías de ambos países. (Jonas, 1991)

CARTER Y REAGAN: LA GUERRA FRÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Con su énfasis en los derechos humanos, la política exterior del presidente Carter también alteró la correlación de fuerzas en los tres países. Tras concebirla como un arma para utilizarla en contra de la URSS y sus aliados, la administración Carter también la usó de manera crítica, aunque bastante dispareja, contra algunos regímenes que eran aliados tradicionales de Estados Unidos, pero que estaban al mando de gobiernos autoritarios que cometían abusos contra los derechos humanos. Los tres países habían sido criticados y sancionados por Carter, y aparte de exponerlos al bochorno en el ámbito público de la diplomacia, una de las sanciones fue restringir su acceso a la compra de armamento.

Cuando estalló la guerra en Nicaragua, los encargados de la diplomacia en el gobierno de Carter trataron de encontrar una solución que limitara el poder de Somoza. Y cuando los eventos se adelantaron a esa opción, buscaron como deshacerse de él y a la vez mantener afuera a los sandinistas, una política bastante distinta a la de las prolongadas intervenciones del ejército estadounidense en Nicaragua a principios del siglo 20. Tras la caída de Somoza, Carter y los sandinistas actuaron con

cautela en un intento por tener relaciones normales. Carter prometió ayuda al país devastado por la guerra; una promesa que se desvaneció bajo el fuego de los republicanos y la creciente crisis de la política exterior norteamericana en América Central y en la URSS. Mientras tanto, otros países hacían llegar su generosa ayuda. Los cubanos llegaron de inmediato con un avión cargado de médicos.

Para marzo del 2000, Carter dio un giro fundamental. Como ya se mencionó, su administración envió ayuda militar y económica a El Salvador a pesar de un enorme incremento en los abusos contra los derechos humanos. El candidato Ronald Reagan se dedicó a cabildear contra todo lo actuado por Carter, diciendo que con Nicaragua, Carter había permitido "otra Cuba" en el hemisferio, que había entregado el canal de Panamá a un "dictador de pacotilla" y que estaba a punto de perder El Salvador y Guatemala. Los republicanos veían la mano soviética detrás de estas y de otras rebeliones en Mozambique, Angola, Zimbabwe, Camboya y Afganistán. A Carter se le atacaba por la crisis de los rehenes en Irán, mientras que a lo interno enfrentaba una inflación de dos dígitos y altos niveles de desempleo.

Como contraste, bajo el gobierno de Carter, los Estados Unidos no enviaron ayuda militar a Guatemala, y una vez en la presidencia Reagan ya no pudo hacerlo. Una de las razones pudo haber sido el prolongado y mucho más marcado patrón de abusos contra los derechos humanos en ese país. Otra, que el ejército guatemalteco no había tenido un golpe interno ni elementos reformistas en su interior. En Guatemala no había una opción de "centro derecha". Si bien en 1979-1980 las condiciones y perspectivas distaban de ser claras para todos los actores, incluidos los Estados Unidos, la amenaza de un derrocamiento por parte de la izquierda no parecía tan inminente para el gobierno de Guatemala, como lo era en marzo de 1980 para el gobierno de El Salvador, el cuarto en un periodo de seis meses.

El nuevo equipo de Reagan veía en Centroamérica la agresión soviética y cubana y rechazaba los argumentos de que la pobreza y la falta de democracia eran los semilleros de la insurgencia. Rápidamente la administración pasó a denunciar la agresión sandinista y los flujos de armas hacia los rebeldes en El Salvador, aumentó el apoyo militar a El Salvador, reanudó el apoyo militar tradicional a los gobiernos militares en Guatemala y, de manera encubierta, procedió a reunir una fuerza militar para combatir a los sandinistas. Al inicio ésta estuvo conformada por los oficiales y las tropas de lo que fuera la Guardia Nacional somocista, que habían huido a Honduras y a El Salvador.

A pesar de su contundente victoria, varias fuerzas se interpusieron en el camino de la administración Reagan. En el Congreso quedaron algunos de los aliados de la política de Carter a favor de los derechos humanos. Esto permitió que los grupos pro derechos humanos tuvieran una audiencia. A los adeptos de Reagan les preocupaba el síndrome de Vietnam —el temor a comprometer tropas para batallas foráneas— así como a la mayoría de los demócratas en el Congreso, quienes de hecho se dieron cuenta que dichas preocupaciones sí tenían una fuerte resonancia en las encuestas de opinión pública. Luego, las operaciones encubiertas de Reagan en Nicaragua salieron a luz pública unos meses después de que las minas colocadas por la CIA en los puertos nicaragüenses dañaran barcos internacionales. Reagan no había notificado debidamente a los comités de inteligencia del Congreso y las reacciones de indignación entre la derecha y la izquierda fueron noticia de primera plana.

Sin embargo, la aplanadora del equipo de Reagan consiguió, aunque con restricciones, la aprobación de la mayoría de los fondos que requería para los próximos años. Se restringió a cincuenta el número de asesores militares para El Salvador. Al inicio, la ayuda militar para la contra en Nicaragua, se restringió a las operaciones destinadas a interceptar el armamento que salía para El Salvador, una restricción que pretendía camuflar el verdadero propósito de dicha ayuda. En 1984, con la elección de Duarte, llegaron a su fin las batallas con el Congreso en torno al tema de El Salvador. Para 1986, Reagan había convencido al Congreso de que aprobara un incremento cuatro veces mayor en la

ayuda a la contra, la que incluía ayuda militar letal. Sin embargo, unos meses más tarde, el escándalo Irán-contra reveló que, en repetidas ocasiones, el equipo de Reagan había violado las restricciones del Congreso. (Arnson)

LAS SECUENCIAS E IMPACTOS DE LAS GUERRAS

Para 1981 cuando cambió la administración estadounidense, Guatemala y El Salvador estaban inmersos en conflictos militares cuyas dimensiones eran superiores a lo que cualquiera de los dos países había vivido hasta ahora y con altísimos niveles de violaciones a los derechos humanos. La guerra contrarrevolucionaria estaba por comenzar, con el apoyo de Estados Unidos, y pronto escaló con los esfuerzos de la CIA ya mencionados. El difícil precisar el momento exacto en que inició el apoyo estadounidense a los rebeldes antisandinistas, aunque ya a inicios de la década de 1980 había habido algunos ataques que quizás no contaron con la ayuda norteamericana. Para 1982, el ejército salvadoreño había aumentado su contingente de unas 12,000 a 60,000 tropas.

Aspectos militares

El Salvador y Guatemala. Las guerras fueron tremendamente destructivas para la vida humana, en particular para la población civil en El Salvador y Guatemala, y entre ésta, para los civiles identificados con la izquierda en El Salvador y para los indígenas maya en Guatemala. Al menos desde finales de 1979 hasta 1983, las colosales campañas de terror eran la parte medular de la práctica militar. Los grupos guerrilleros en ambos países cometían abusos contra los derechos humanos que incluían el asesinato, pero a una escala muchísimo menor. Podría decirse que en El Salvador, la capacidad del FMLN de atacar a importantes figuras civiles fue uno de los tantos factores que condujo a la reducción de las matanzas perpetradas por el ejército en violación a los derechos humanos; es decir que se estableció una especie de punto muerto en este macabro aspecto de la guerra.

Para finales de 1983 las guerrillas en Guatemala habían sufrido un golpe estratégico del que nunca se recuperarían. La URNG no lograba contrarrestar el terror y mucho menos defender a los poblados que estaban siendo reducidos a cenizas —más de 400 fueron arrasados— y, por consiguiente, quedó aislada de gran parte de su base política y de su cantera de reclutas. Unos 50,000 pobladores huyeron a México y muchísimos más se refugiaron en dispersas localidades en todo Guatemala. Miles de mayas no combatientes fueron asesinados, mucho de ellos en masacres perpetradas cuando el ejército entraba a sus aldeas. Durante los diez años siguientes, la URNG sólo pudo lanzar esporádicas y limitadas acciones militares.

En El Salvador el terror tuvo efectos devastadores. Hasta mediados de la década de 1980 los organizadores políticos de la izquierda en las áreas urbanas fueron casi totalmente eliminados y también se exterminó a los líderes rurales. Poblados enteros de civiles, de quienes se sospechaba que simpatizaban con el FMLN, fueron desalojados y sus habitantes perseguidos por días por las tropas del ejército. Algunos encontraron refugio en campamentos en Honduras, otros en la capital y muchos murieron asesinados. Algunas de las masacres que cometieron los militares fueron enormes; la más notoria de ellas tuvo lugar en un poblado oriental llamado El Mozote.

Pero en El Salvador el terror no llevó a la derrota estratégica del FMLN, sino que más bien pareció tener algunos efectos contrarios e inesperados. Los organizadores políticos urbanos podían irse al exilio, unirse a la guerrilla o esperar lo que viniera. Muchos se unieron a la guerrilla y muchos campesinos se unieron al FMLN porque el ejército asesinó a sus familiares. Aun no parece haber mucha evidencia de un efecto de esta naturaleza en Guatemala.

La segunda diferencia entre los dos países es que entre inicios y mediados de la década de 1980, la guerra en El Salvador se había vuelto mucho más "pública" en los Estados Unidos. En los medios estadounidenses prácticamente no se le dio cobertura a la campaña de tierra arrasada en Guatemala. El Salvador era un tema contencioso en Washington debido a que Estados Unidos estaba otorgando ayuda, pero cuando Reagan fracasó en su intento por hacer que el Congreso aprobara la

ayuda para Guatemala, este país quedó fuera de la cobertura de los medios. Hasta finales de la década el ejército guatemalteco no tuvo mucha presión internacional e, irónicamente, a diferencia de su contraparte en El Salvador, había logrado una considerable independencia de Washington.

Una tercera diferencia, es que en términos netamente militares, puede que el ejército guatemalteco haya sido superior al salvadoreño, y el FMLN mejor que la URNG. En cuatro años, y con muy poca ayuda norteamericana, las fuerzas armadas de Guatemala, quizás con niveles aun mayores de brutalidad, prácticamente lograron derrotar a la URNG. Los militares salvadoreños recibieron cientos de millones de ayuda por parte de Estados Unidos y al final de la década se sorprendieron ante la escala de la ofensiva que el FMLN aún pudo lanzar. Fueron muchas las historias que circularon a inicios de la década de 1980 y más adelante, sobre asesores militares norteamericanos que se sentían frustrados ante la negativa de los oficiales salvadoreños de salir a patrullar por las noches, o que se quejaban de que debido al reducido tamaño del país, los oficiales del ejército salvadoreño podían regresar a la capital los fines de semana para salir a beber en bares populares. Lo llamaban el ejército de nueve a cinco, de lunes a viernes.

En la década de 1960, el ejército guatemalteco había tenido la experiencia de combatir a una fuerza guerrillera bastante pequeña; la experiencia de los militares salvadoreños se limitaba a la guerra de tres semanas que tuvo lugar en 1969 contra el ejército hondureño, un tipo de experiencia militar totalmente distinto. En la última mitad de la década de 1980, el ejército guatemalteco logró forzar la creación de una fuerza civil de espionaje y patrullaje en cada poblado, conocida como Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). El Salvador había tenido una fuerza similar en la década de 1970, pero se le hizo difícil mantenerla en las zonas de guerra más dispersas. El FMLN constituía una amenaza de mayor consideración para quienes participaban en ese tipo de actividad.

Debido al reducido tamaño del territorio salvadoreño y a la relativa falta de áreas boscosas, el FMLN no tenía zonas de retaguardia como tal. Tenía que depender de una red de apoyo clandestino y aprender a aprovechar la pequeñez del país. Por ejemplo, durante gran parte de la guerra, la guerrilla tenía presencia en un volcán que bordea la capital y desde puestos de observación podía ver un barrio lujoso que quedaba justo debajo de donde ellos estaban. En ocasiones el ejército podía desalojarlos pero nunca de forma permanente. A pesar de las continuas acusaciones por parte de Estados Unidos —con muy poca evidencia— de que desde Nicaragua fluían armas para el Salvador, el FMLN parece haber sido una fuerza militar altamente autosuficiente. A inicios de la década de 1990, un agregado militar estadounidense confió al autor de este documento que el FMLN sólo necesitaba reemplazar unos 800 rifles de asalto al año.

La guerra en El Salvador pasó por varias etapas militares. A inicios de 1981, el FMLN lanzó la mal llamada "ofensiva final", su primer ataque coordinado a nivel nacional. El incremento en el número de helicópteros y de poderío aéreo en manos del ejército, obligó al FMLN a trabajar durante varios años en pequeñas unidades operativas que buscaban como minar la moral del enemigo. Bajo la presión del FMLN se abandonaron grandes plantaciones y se quemaron los cultivos de exportación una vez cosechados y cuando ya se le había pagado a los jornaleros. El FMLN impuso muchos paros de transporte, voló un importante puente y atacó cientos de veces las instalaciones de energía eléctrica. Impuso un impuesto a los grandes terratenientes y extrajo fondos de los ONG nacionales que a su vez recibían donaciones de los ONG internacionales.

Sin embargo, el FMLN también se percató de que esta estrategia de guerra de desgaste se llevaba a cabo contra un ejército que tenía una línea de suministro infinita. A inicios de 1989, el FMLN cambió su estrategia política y ofreció aceptar la Constitución, con algunas modificaciones, y reconocer las elecciones de 1989 siempre y cuando fueran justas, a cambio de una total reestructuración del ejército y de que se llevara ante los tribunales de justicia a quienes hubieran cometido abusos contra los derechos humanos. Sin embargo, las negociaciones fracasaron y en octubre un sindicato afín al FMLN fue víctima de una bomba que

explotó en horas de almuerzo. A finales de noviembre el FMLN lanzó una ofensiva que golpeó muchos puntos de la capital así como varias otras áreas urbanas y rurales del país. Los militares respondieron bombardeando áreas de la capital (un acto que recordaba la actuación de Somoza en 1979) y luego, en una escalofriante acción, asesinaron brutalmente a seis líderes intelectuales jesuitas.

La ofensiva cambió todo: los militares habían recibido un duro golpe y la ayuda norteamericana estaba amenazada por la investigación que adelantaba el Congreso en Estados Unidos sobre el caso de los jesuitas. Para abril de 1990 las dos partes entraron a una seria negociación. (Montgomery, Jonas 1991)

Nicaragua. El terror prevaleció durante la guerra con la contra pero no fue tan dominante como a inicios de la década de 1980 en El Salvador y Guatemala. La contra atacaba los vehículos civiles y las cooperativas agrícolas. Cuando se colocaron guardias armados en los vehículos y a las cooperativas se les dieron fusiles AK-47 para su defensa, la contra los declaró blancos militares. Según reveló un manual de entrenamiento suministrado por la CIA, este terror era intencional, pero también en muchos de los casos registrados aparentemente carecía de sentido. A pesar de todas las críticas que recibió, la contra no pudo aplicar medidas disciplinarias. Las tropas sandinistas también cometieron abusos contra los derechos humanos. Durante la guerra, los sandinistas presentaron evidencia de acciones disciplinarias en contra de los ofensores, algo que nunca se vio en el caso de los militares en El Salvador y Guatemala. Desde que concluyó la guerra, no se ha hecho una investigación sistemática de ninguno de los bandos.

Sin embargo, una diferencia clave entre Nicaragua y El Salvador es que en la primera, muchas figuras políticas opuestas a los sandinistas permanecieron en el país y se mantuvieron activas a pesar del hostigamiento. En El Salvador, la oposición no estaba expuesta al hostigamiento sino al asesinato, y se vio obligada a recurrir al exilio hasta finales de la década de 1980 cuando se abrieron los espacios políticos.

El principal escenario de la guerra en Nicaragua fueron las áreas rurales, a diferencia de la guerra contra Somoza que se había centrado más que todo en las zonas urbanas. Fue una guerra de emboscadas y de ofensivas y contra ofensivas en pequeña escala. Poco a poco fue escalando a medida que crecían las filas de la contra y luego las filas del gobierno.

En muchas áreas rurales del norte del país, a los campesinos se les sometió a una intensa y eficaz presión para que se unieran o apoyaran a uno u otro bando. A los campesinos también se les reclutó para el servicio militar patriótico que introdujeron los sandinistas. Algunos se unieron a la contra por animosidad hacia los sandinistas basada ya fuera en el fracaso de algunos programas del gobierno o en la propaganda anticomunista y a favor de la Iglesia que lanzó la contra. Muchos campesinos se oponían al programa sandinista que les obligaba a vender una parte de sus cosechas al gobierno. Para aquellos campesinos que aún no se alineaban con ninguno de los bandos y que sopesaban el riesgo de hacerlo, el apoyo que brindaron los Estados Unidos a la contra le facilitó el trabajo de reclutamiento entre esos individuos. La contra llegó a estar mejor equipada que el Ejército Popular Sandinista.

En 1988, cuando se detuvo la ayuda militar letal proveniente de Estados Unidos, la mayor parte de la contra regresó a sus campamentos en Honduras. Al final de la guerra la contra afirmaba tener un contingente de 22,000 tropas, aunque hasta entonces los Estados Unidos siempre habían estimado que la cifra era más bien de 15,000, el doble del tamaño del FMLN. A pesar de este influjo de campesinos nicaragüenses, hasta casi el final de la guerra el liderazgo militar permaneció en manos de los oficiales de la Guardia Nacional, y en particular de Enrique Bermúdez, un alto agente de Somoza.

Nicaragua introdujo helicópteros soviéticos y los Estados Unidos respondieron en 1986 con misiles Redeye lanzados desde el hombro. En comparación con las fuerzas rebeldes en Guatemala y El Salvador, la contra estaba muy bien equipada,

contaba con una pequeña fuerza aérea que le enviaba suministros por aire, con computadoras para los comandantes de campo y con áreas de retaguardia muy cómodas en Honduras, con suficiente comida y lejos del alcance de las tropas sandinistas.

La contra tenía una presencia dominante en muchas de las zonas montañosas del país, pero cuando no lograron ocupar ni siquiera ciudades pequeñas, su estrategia cambió a una guerra de desgaste, similar al comportamiento de los rebeldes en El Salvador previo a la ofensiva de 1989. Sin embargo, a diferencia de los rebeldes salvadoreños, la contra tenía una amplia línea de suministro. El escándalo Irán-contra que salió a la luz pública a raíz de que fuera derribado un avión estadounidense que suministraba insumos a la contra y se capturara a un norteamericano que iba a bordo, obligó eventualmente al Congreso a disminuir la ayuda a la contra, pero para entonces la economía de Nicaragua iba en picada. (Brown, Dillon, Núñez, Robinson & Norsworth, Dickey)

Impactos sociales y económicos

El costo de estas guerras en vidas humanas fue extremadamente alto. En comparación con las pérdidas que sufrieron los Estados Unidos durante los 13 años de guerra en Vietnam, las pérdidas en El Salvador, en proporción al tamaño de su población, fueron cuarenta veces mayores. En Nicaragua, con una población aún menor, las pérdidas fueron proporcionalmente mayores si además se toman en cuenta las personas que murieron durante la guerra contra Somoza. En Guatemala, si se considera que la guerra se remonta al decenio de 1960, el número de víctimas asciende a 140,000. En este último país, la Comisión de la Verdad concluyó que la población indígena sufrió el 85% de las pérdidas contabilizadas a partir de 1980.

En la zona del altiplano en Guatemala, en toda Nicaragua y El Salvador, prácticamente todo el mundo había perdido a un amigo o a un miembro de la familia. En cada uno de estos tres países, un número muy grande de personas de los sectores minoritarios, campesinos e indígenas en particular, se vio obligado a huir a otras partes del país o se le condujo a zonas de seguridad. Una gran parte de esas minorías emigraron a Estados Unidos. Se calcula que más de un millón de personas resultaron desplazadas en cada uno de los tres países. Las áreas urbanas quedaron abarrotadas.

Este fue un grado de dislocación social que sencillamente no se puede comparar con el impacto que tuvo la guerra de Vietnam en los Estados Unidos, pero que es más comparable con el nivel de bajas que hubo durante la guerra civil norteamericana y su impacto económico en el sur, si bien algunos de los refugiados de esa guerra estaban huyendo de la esclavitud.

Muy pronto algunos de los que huían intentaron llegar hasta Estados Unidos, con los salvadoreños a la cabeza por ser y seguir siendo los más numerosos. Para los mayas era más difícil emigrar por razones de lengua y de cultura, aunque también empezaron a hacerlo, y los nicaragüenses debían cruzar muchos más países para llegar a territorio estadounidense. Sin embargo, poco tiempo después de que terminara la guerra, el principal "producto" de exportación de cada uno de estos países fueron sus propios ciudadanos que ingresaban de manera ilegal a Estados Unidos y una vez que conseguían empleo, empezaban a enviar dinero a sus familiares, como se detalla más adelante. (Montes)

Guatemala. La guerra causó menos daño a las exportaciones de la oligarquía y a la infraestructura que en los otros dos países. Los rebeldes eran débiles y estaban concentrados en zonas remotas. En sus momentos de mayor intensidad, el escenario de la guerra fue el altiplano y no las zonas de producción de los cultivos de exportación, salvo en algunos casos. Sin embargo, entre 1980 y 1990, su PIB per cápita de menos 1.3%, fue peor que el de El Salvador, el que por supuesto incluía grandes cantidades de ayuda norteamericana. La amenaza de la guerra provocó la fuga del capital. A diferencia de El Salvador, en Guatemala no se planteó la realización de una reforma agraria ni tampoco la nacionalización de la banca como una táctica de contrainsurgencia.

La tabla siguiente da una idea del efecto relativamente bajo que tuvo la guerra en las exportaciones en Guatemala, comparado con El Salvador y

Valor real de las exportaciones (F.O.B.) en dólares de 1970 (millones)

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua
1979	620.6	437.2	319.2
1980	672.7	321.5	202.4
1981	598.6	231.5	248.3
1982	599	205.7	211
1983	625.4	289.3	246.3
1984	618.5	286.4	200.9

Fuente: Bulmer-Thomas 1987

Nicaragua. En Nicaragua, la cosecha de 1980 también resultó afectada por la guerra contra Somoza que tuvo lugar entre 1978 y 1979, aun cuando ésta concluyó en julio de 1979. En la tabla también se refleja una caída en los precios.

El daño económico y social que la guerra causó a los pueblos indígenas fue tan grande o mayor del que causó en Nicaragua o El Salvador, aunque hubo regiones de esos dos países donde el impacto de la guerra fue casi tan pavoroso. A pesar de la brutalidad de las dos otras guerras, ninguna organización militar emprendió una campaña de tierra arrasada a gran escala, en una "guerra total" que en el caso de Guatemala resultó en la quema de 400 poblados. Esto diezmó la producción de alimentos en el altiplano durante varios años. En 1983 la cosecha de alimentos fue de un 60% por debajo de lo normal. (Jonas 1991)

El Salvador. El presidente Duarte acusó a las elites de sacar del país un mil millón de dólares en los primeros años de la guerra. En otro estimado (Funkhouser, 1992) se habla de que en 1979 la fuga de capital fue equivalente al 6.9% del PIB y al 11.4% en 1980. Durante casi toda la guerra, el FMLN tuvo suficiente capacidad para afectar la producción e incluso crear las condiciones para la toma de tierras en las zonas costeras (azúcar, algodón, ganado) y montañosas (café) de los departamentos de Usulután, San Vicente y San Miguel. En las regiones cafetaleras del occidente del país tenía una presencia menos fuerte. Sus continuos ataques contra las torres de energía eléctrica y los puentes, así como las huelgas de transporte también afectaron la economía. (Word, 2003)

El decreto de reforma agraria también contemplaba la afectación de las fincas cafetaleras medianas, pero esto no se llevó a cabo. Asimismo, incluía un programa para obligar a los terratenientes a venderle a los campesinos las pequeñas parcelas de tierra que tenían en arriendo. En la primera reforma agraria se confiscó alrededor del 14% de la tierra cultivable (y alrededor del 19% de las tierras dedicadas a los cultivos para la exportación) y se benefició a un total de 30,000 familias, lo que según cálculos de USAID en 1987, equivalía a 188,000 personas o el 8.5% de la población rural pobre.

A los sectores privados estas reformas les resultaban odiosas. En El Salvador, la administración Reagan, en su afán por derrotar a la guerrilla, respaldó políticas que iban totalmente en contra de la ideología republicana conservadora. Sin embargo, también creó las instituciones y las condiciones iniciales para un cambio hacia una economía neoliberal, al restringir el gasto público y los programas sociales, e invirtiendo fuertemente en un enorme grupo de expertos llamado FUSADES.

La negativa situación económica y la imposibilidad de poner fin a la guerra, crearon las condiciones clave para que en 1988 se diera un importante giro en la política electoral salvadoreña, apartándose del gobernante partido demócrata cristiano y acercándose al ascendiente y derechista partido ARENA.

En un momento, la ayuda norteamericana llegó a representar el 50% del presupuesto estatal. Esta infusión de dinero no bastó para impedir un crecimiento negativo en algunos años y un estancamiento en otros. Para 1989 el PIB per cápita estaba por debajo de las cifras de inicios del decenio. Aun después de dos años de crecimiento relativo en 1990-1991, el Banco Mundial estableció que el crecimiento per cápita entre 1980 y 1991 había sido de menos 0.3%. Sin embargo, la ayuda norteamericana fue suficiente para impedir el caos y el colapso económicos así como también para evitar la desintegración de las fuerzas armadas y alcanzar un prolongado estancamiento militar.

Nicaragua. En Nicaragua, por el contrario, la economía si colapsó. En 1987 la inflación era de 1,350%; en 1988 era de 36,000%!. Los precios cambiaban cada hora. A inicios de 1988, los sandinistas adoptaron fuertes medidas de austeridad monetaria, que repitieron en junio de ese año y de nuevo a inicios de 1989. Devaluaron la moneda de una tasa oficial del 70 por uno a una cifra que se aproximaba más a la tasa en el mercado negro de 60,000 por uno y cortaron de tajo el gasto público a excepción de los subsidios al ejército y a la agricultura. Para inicios de 1989 se había cesanteado a miles de trabajadores estatales. Los sandinistas planteaban que estas políticas al mejor estilo del Fondo Monetario Internacional, contenían una medida de bienestar social que el FMI no incluían en sus programas. Sin embargo, la diferencia en este caso era que las medidas no iban respaldadas por un préstamo del FMI. Como bien lo dijo en aquel entonces el economista Xavier Gorostiaga (q.e.p.d.), fue cirugía sin anestesia. (Ricciardi)

Tras la caída de Somoza, la economía nicaragüense pasó por un cambio mucho más fundamental que la de El Salvador. Los sandinistas introdujeron lo que ellos llamaron una economía mixta que combinaba principios socialistas y del sector privado. La mezcla, al menos desde la perspectiva del sector privado, estaba bien centrada en el Estado. ¿Tendría el gobierno la capacidad administrativa para dirigir esta economía, incluidos los centenares de nuevas empresas y fincas estatales? Los sandinistas tenían un enorme entusiasmo pero una obvia carencia de personas debidamente capacitadas. Los grandes terratenientes se preguntaban si la economía mixta, con su marcada dependencia en los grandes agroexportadores privados, terminaría siendo un primer paso hacia un socialismo pleno. Cuando los costos de la guerra empezaron a dominar la economía estas dos preguntas cobraron mayor relevancia.

Los sandinistas expropiaron de inmediato todas las propiedades de la familia Somoza —agrícolas, bancarias, industriales y de servicios— y las de sus colaboradores. Somoza controlaba el 25% de la economía. Las propiedades agrícolas se convirtieron en fincas estatales; los bancos restantes también se nacionalizaron. Dos años más tarde, los sandinistas empezaron a expropiar las tierras agrícolas y las empresas productivas urbanas que estaban siendo descapitalizadas por sus dueños quienes pensaban que los sandinistas iban camino al socialismo. Para 1983, un 21% de la tierra cultivable pasó a manos de las fincas estatales y el otro 14% se entregó a las cooperativas. Para 1987, una parte de las fincas estatales se convirtió en cooperativas, lo que básicamente revirtió estas dos estadísticas. Para 1988, unas 47,000 familias estaban organizadas en cooperativas y unas 500 propiedades de producción urbana estaban en manos del Estado.

Para 1987, las fincas privadas con más de 500 manzanas habían pasado del 37% de la tierra cultivable que tenían en 1978 bajo Somoza, a un 9%, y en las propiedades que tenían entre 200 y 500 manzanas, la tierra cultivable se redujo del 16 al 12%. Las fincas entre 50 y 200 manzanas se quedaron con el 30% de tierra cultivable. (Enríquez, 1991, 88-93). De manera que una considerable proporción de la producción agrícola quedó en manos de medianos y grandes propietarios, y mucho más en manos de campesinos minifundistas. Sin embargo, los dueños del sector privado estaban cada vez más "rodeados" por un Estado que controlaba los bancos y, por consiguiente, el crédito y las importaciones, comercializaba las exportaciones y fijaba los precios que se le pagaban a los agricultores que producían para la exportación. Los sandinistas promovieron el crecimiento de los sindicatos rurales, lo que obligó a los empleadores a pagar mejores salarios.

A medida que la guerra y la inflación fueron empeorando, fue mejorando la posición negociadora del sector privado con los sandinistas debido a que el gobierno estaba desesperado por aumentar todos los suministros. Para 1987, el gobierno le estaba otorgando préstamos a los grandes terratenientes a tasas de interés real negativas. Los sandinistas tenían enormes programas mediante los cuales los agricultores y las cooperativas agrícolas recibían préstamos que el gobierno sencillamente nunca cobraba. Aunque se hacían esfuerzos por pagarle a los campesinos un precio razonable por sus productos, a éstos les molestaba que se les obligara a vender parte de sus cosechas al Estado

y el resultado era que en ciertos productos también se subsidiaban los precios al consumidor. Todo esto combinado con un enorme incremento en el gasto militar y una baja tributación, condujo a la hiperinflación. Los sandinistas no podían honrar sus deudas internas y externas. Desde inicios de la década de 1980, los salarios reales habían estado perdiendo su poder adquisitivo y en parte esto se compensaba con programas sociales ampliados. Para 1987 y 1988 la hiperinflación provocó un caos y la caída estrepitosa de los salarios reales. (Ricciardi, Enríquez, 1991)

El Salvador y Nicaragua. En El Salvador, entre 1980 y 1991, con la guerra en pleno apogeo, el PIB per cápita bajó un promedio anual de menos 0.3%. Durante ese mismo periodo, la economía nicaragüense cayó a menos 4.4% por año. (En Nicaragua la guerra terminó en 1990). ¿Por qué esa marcada diferencia entre la economía salvadoreña, seriamente afectada pero sin hundirse, y la arruinada economía nicaragüense?

La guerra de 18 meses contra Somoza ya había dejado la economía nicaragüense tambaleante. Aunque a finales de la década de 1970 todos los países centroamericanos cayeron en una recesión, sólo Nicaragua muestra una reducción en el PIB durante toda la década lo que se debe casi en su totalidad al desastroso declive del PIB durante 1978 y 1979. Un equipo de la ONU, al medir el daño al final de la guerra contra Somoza estimó que, bajo la mejor de las circunstancias, Nicaragua necesitaría unos diez años para recuperar el nivel de PIB per cápita que tenía antes de la guerra. Nicaragua no tuvo "la mejor de las circunstancias".

El respaldo que de manos de los Estados Unidos tuvo el gobierno salvadoreño y la agresión de la que fue víctima el gobierno nicaragüense significó que el primero tenía acceso a fondos del Banco Mundial y del FMI, mientras que el segundo no, lo que a su vez cortó otras fuentes de crédito comercial. Los sandinistas recibieron mucha ayuda internacional, tal vez tanta como recibió El Salvador, aunque mucha de esa ayuda no era dinero en efectivo sino bienes y servicios, y en forma de préstamos aunque a tasas de interés concesionarias. Al final de la guerra Nicaragua tenía una enorme deuda externa.

Si bien los soviéticos suministraron armamento, la línea de suministro era relativamente limitada comparada con lo que obtenían los salvadoreños; además la guerra en Nicaragua se desarrollaba en un área geográfica mucho mayor. Luego en 1986 y nuevamente en 1987, la ayuda proveniente de todas las fuentes se redujo considerablemente, justo cuando aumentó la ayuda para la contra.

La ayuda que recibía El Salvador provenía casi en su totalidad de los Estados Unidos, bajo una estrategia relativamente coherente y respaldada con divisas. Esto significaba que había disponibilidad de crédito y que los bonos que se utilizaron para compensar por la reforma agraria en El Salvador, tenían cierta credibilidad y eran comerciables con un descuento. Esto significó que el daño a la economía no se saldría fuera de control hasta llegar a la hiperinflación.

En Nicaragua, por el contrario, la ayuda provenía de una variedad de fuentes en muchos paquetes de diferentes tamaños. Muchos de los paquetes más grandes eran proyectos a largo plazo que tomarían años para dar fruto. Los búlgaros instalaron una fabrica de productos enlatados; los cubanos aportaron un gran ingenio azucarero, junto con personal docente y médico. Docenas de ONG internacionales se instalaron en Managua, cada una con una oferta de pequeños proyectos. Los proyectos correspondían a la agenda del país donante. Era poca la coordinación que había entre los donantes y los ministerios donde varios sandinistas crearon sus propios feudos. Los cientos de proyectos y el contexto en el que se otorgaron no resultaron en una estrategia que permitiera mantener la estabilidad macroeconómica a la luz de las severas presiones impuestas por la guerra.

Hacia el final de las respectivas guerras, los gobiernos de ambos países empezaron el penoso trabajo de alejarse de los modelos más centrados en el Estado que habían adoptado a inicios del decenio. El colapso de la economía obligó a los sandinistas a tomar extremas medidas de austeridad. La economía de El Salvador no colapsó, pero en 1989, la nueva administración del presidente Cristiani del partido ARENA, procedió a privatizar la banca y la comercialización de los productos de exportación.

Sucesos políticos en tiempos de guerra

En medio de estas tres guerras, cada uno de los países celebró elecciones en las que ninguno de los candidatos era miembro de las fuerzas armadas. En los tres países, las fuerzas insurgentes tildaron las elecciones de ilegítimas y no representativas. La fuerza de los argumentos de los rebeldes variaba según el país. En El Salvador y Guatemala, el grado de abuso contra los derechos humanos era mucho mayor. Los gobiernos querían restarle legitimidad a las fuerzas en rebelión e impresionar a la comunidad internacional con su avance hacia la democracia. Estos tres procesos electorales formaban parte vital de la política exterior de Estados Unidos.

A pesar de los motivos que había detrás de dichas elecciones, éstas representaban un paso hacia el fin de los gobiernos dominados por las fuerzas armadas (Somoza con su ejército personal) y de los procesos altamente fraudulentos. Las elecciones y las nuevas constituciones significaron que al iniciar las negociaciones de paz, era más difícil que la insurgencia afirmara que el gobierno no era democrático ni legítimo.

El Salvador, 1982 (asamblea constituyente), 1984 (elecciones presidenciales), 1985 (elecciones legislativas y municipales). La solución de Reagan para silenciar a los críticos en el Congreso fue forzar un proceso electoral y una constitución. Al igual que la reforma agraria de 1980, las elecciones se convirtieron en parte de la estrategia de guerra, pero mientras que a Washington el concepto de reforma agraria le resultaba ajeno, las elecciones eran algo que si apelaba a su gusto.

El FMLN llamó a boicotear las elecciones de 1982, mas sin embargo hubo una participación considerable, aunque la naturaleza coyuntural del proceso impidió establecer cuan grande fue la participación. Los reporteros norteamericanos, en una cobertura enorme y entusiasta, vieron largas filas de votantes y el peligro de los ataques guerrilleros. Pero la guerrilla parecía estar interesada en demostrar que no iban a honrar las elecciones llamando a un cese al fuego de 24 horas. Las fuerzas armadas habían declarado que no votar se consideraba un acto de traición y a los votantes se les sellaban sus cédulas una vez que ejercían el sufragio. Y dentro del país no estaba garantizada la seguridad de ninguno de los políticos civiles a la izquierda de Napoleón Duarte.

Los demócrata cristianos obtuvieron el mayor número de escaños en la asamblea constituyente, pero fueron vencidos por cuatro partidos de derecha, principalmente ARENA y el PCN. Los Estados Unidos presionaron para que la Asamblea no eligiera como presidente interino a D'Aubuisson, a quien el ex embajador de Estados Unidos, Robert White, había calificado de "asesino patológico.

Las ambiciones presidenciales del carismático D'Aubuisson volvieron a verse truncadas en 1984 cuando los Estados Unidos dieron un fuerte respaldo a Duarte. Luego, en las elecciones parlamentarias de 1985, el partido de Duarte obtuvo la mayoría. La popularidad de Duarte con el Congreso norteamericano resolvió los problemas de Reagan en ese caso.

Nicaragua 1984 (asamblea constituyente, asamblea nacional, elecciones presidenciales y municipales) Reagan utilizó las elecciones salvadoreñas para reiterar su demanda de que los sandinistas celebraran elecciones, y luego, cuando se programaron elecciones, declaró que serían "una farsa totalitaria". Esto hizo que el tema central pasara a ser cuál de los grupos no sandinistas participaría. Se inscribieron seis partidos políticos pequeños. Otro grupo de cuatro partidos pequeños se negó a participar, aunque durante semanas enteras hubo negociaciones al respecto. Los grupos disidentes exigían que los sandinistas negociaran con la contra. Posteriormente estos grupos revelaron a los medios de prensa estadounidenses que el debate giraba en torno a si se inscribían o no, o si se inscribían y luego se retiraban, y a que algunos habían recibido dinero de la CIA. Los partidos que participaron montaron una vigorosa campaña con acceso amplio y gratuito a la televisión, y utilizando la radio a bajo costo. El principal diario opositor, *La Prensa*, se negó a publicar los anuncios de estos partidos ya que el periódico estaba a favor del boicot.

La participación fue alta —el 75% de los 1.5 millones de votantes inscritos; inscribió alrededor del 93% de la población en edad de votar. Los sandinistas obtuvieron el 67% de los votos.

Los Estados Unidos rechazaron las elecciones. Es de particular interés observar que los grupos que decidieron no participar permanecieron en Nicaragua y expresaron sus críticas abiertamente. En El Salvador, por el contrario, los grupos equivalentes se vieron obligados a salir al exilio debido a la amenaza real de asesinato.

Guatemala 1984 (asamblea constituyente) 1985 (todos los poderes) y 1990 (todos los poderes). En 1982, en medio de la ofensiva de tierra arrasada, los militares organizaron otro ejercicio electoral al que rápidamente le siguió un golpe liderado por Efraín Ríos Montt, quien dieciséis meses más tarde fue derrocado por el General Oscar Mejía Víctores. Éste quería mejorar la imagen internacional de Guatemala y en 1984 organizó elecciones para una asamblea constituyente con candidatos civiles y en 1985 se celebraron elecciones presidenciales y legislativas. En esa ocasión, el partido demócrata cristiano derrotó a varios otros partidos a su derecha, cuando Vinicio Cerezo conquistó la presidencia en una segunda vuelta con el 68% de los votos; y su partido obtuvo la mitad de los escaños en el Congreso. El gobierno de Cerezo estuvo bajo el control total de los militares incluso hasta los detalles de su agenda diaria. No obstante, cuando Cerezo propuso un incremento en los impuestos, elementos del ejército a la derecha de Mejía Víctores intentaron dar un golpe instigados por la oligarquía.

En 1990, el voto legislativo de los demócrata cristianos cayó a un 17% y su candidato presidencial no llegó a la segunda vuelta. Sin embargo, ningún otro partido llenó el vacío. La Unión del Centro Nacional (UCN) ganó el 35% de los escaños legislativos (con solo el 22% de los votos). El candidato victorioso, Jorge Serrano, tenía su propio partido, llamado MAS. Serrano obtuvo el 24% del voto en la primera ronda y el 68% en la segunda, pero su partido sólo ganó el 15% de los escaños en el legislativo.

En 1993, Serrano intentó dar un golpe contra el Congreso pero no logró obtener el suficiente apoyo de los militares o de los empresarios. Cuando una amplia variedad de grupos de la sociedad civil, de los sectores empresariales y de la comunidad internacional, incluidos los Estados Unidos, protestó contra el golpe, Serrano se fue al exilio. El fracaso del golpe se presentó como una prueba más del triunfo de la democracia. Pero en ocho años había habido dos elecciones con poca participación, tres intentos fallidos de golpe, y gobiernos civiles rodeados de militares. En 1993, el opositor de Serrano, Jorge Carpio Nicolle, director de un diario guatemalteco, murió asesinado. La guerra siguió su curso.

Los demócrata cristianos y los militares en El Salvador y Guatemala. Las cifras alcanzadas por los demócrata cristianos en Guatemala en 1984 y 1985 tienen más o menos un paralelo con los resultados que obtuvieron los demócrata cristianos en El Salvador en 1982 y 1984. Ambos partidos compitieron con una serie de partidos de derecha; los dos habían sido víctimas de la represión bajo los militares, aunque ninguno de los dos partidos había sufrido lo más duro de la represión. Sin embargo, los contrastes entre los dos partidos y los dos países son reveladores y tuvieron un efecto en las condiciones para la paz.

En ambos países el partido estaba buscando un acomodo con sus adversarios en las fuerzas armadas. En el caso de Duarte en 1980, el acercamiento tuvo lugar en medio de una fuerte e increíblemente dramática crisis y de la más severa represión en contra de elementos a la izquierda de su partido. Duarte fue patrocinado por Estados Unidos para impedir la victoria de la guerrilla. La oligarquía intentaba movilizar a sus elementos favoritos dentro del ejército en contra del proyecto Duarte-Estados Unidos-Fuerzas armadas. Para 1982, el país estaba inmerso en una guerra a gran escala con interrogantes en cuanto a su desenlace. Para entonces, sin embargo, los elementos de la derecha en el país se había visto obligados a adoptar una política electoral y los Estados Unidos le habían comunicado a las fuerzas armadas que los

civiles elegidos iban a reemplazar a los militares en la mayoría de las funciones de gobierno (aunque el ejército siguió siendo la institución militar más fuerte, que en la práctica no estaba sujeta a las órdenes de los civiles gobernantes). Sin embargo, la necesidad de la ayuda norteamericana hizo que los militares concedieran un cierto poder de mando y elecciones civiles. La derecha fue clamorosa en su oposición a las reformas económica de 1980, pero difícilmente podía decirle a Estados Unidos que no las implementara y mucho menos renunciar a la ayuda militar norteamericana. Para 1984 y 1985 el nuevo Partido ARENA había dejado atrás a los otros partidos de derecha.

En Guatemala, cuando Cerezo resultó electo, el país yo no estaba inmerso en una guerra a gran escala y los militares habían organizado elecciones bajos sus propios términos. Cerezo tenía un campo de acción muy restringido. La reforma agraria y la nacionalización de la banca estaban totalmente fuera de agenda y su propuesta de aumentar los impuestos provocó la amenaza de un golpe. A la oligarquía terrateniente no le simpatizaba Cerezo, pero los intereses de ésta prácticamente no se vieron afectados por la guerra. Los partidos políticos de derecha estaban dispersos y no perduraron. ARENA, por el contrario, tenía el respaldo de casi toda la oligarquía. Si bien no salió victorioso en 1984 y 1985, había construido una maquinaria partidaria que era mucho más poderosa que cualquiera de las que pudiera existir en Guatemala.

En Guatemala había un ejército extremadamente fuerte, independiente y casi invicto con un enorme aparato paramilitar comparado con el de su contra–parte salvadoreño. En El Salvador, se desarrolló un partido de derecha enormemente fuerte en marcado contraste con las débiles estructuras en Guatemala. Este siguió siendo el patrón durante los dos decenios siguientes y en ambos países los demócrata cristianos tuvieron un dramático declive.

El Salvador 1988 (elecciones legislativas y municipales) y 1989 (elecciones presidenciales). Estas elecciones cambiaron fundamentalmente la política salvadoreña y regresaron el país a un gobierno regido por la oligarquía. En 1985, ARENA obtuvo el 29% de los votos; en 1988 ganó el 48%. El PDC bajó de un 53% a un 36%. En 1989 Alfredo Cristiani alcanzó el 54% en la primera ronda, comparado con el 30% que obtuvo D'Aubuisson en 1984.

En 1984 los demócrata cristianos transmitieron el optimismo de que se podía poner fin a la guerra. Para 1989 la economía estaba en peores condiciones que en 1984. El desempleo había aumentado y los salarios reales habían bajado. Además, los demócrata cristianos se habían visto envueltos en varios escándalos de corrupción y en una intensa batalla en torno a la selección de un candidato presidencial. ARENA respaldó a Cristiani quien había sido propuesto por D'Aubuisson —el semidiós del partido— por su porte patricio, su educación estadounidense y su dominio del inglés, todos puntos a su favor para venderle el candidato a Washington.

Asimismo, antes de las elecciones de 1989, el FMLN ofreció importantes concesiones y los miembros de los partidos de centro izquierda cautelosamente regresaron del exilio y entraron en campaña bajos condiciones de mucho peligro. El candidato Guillermo Ungo logró obtener más de 35,000 votos o un 3.6%.

Transformación económica. Los pasos hacia el neoliberalismo

Los últimos años de la guerra marcaron el inicio de una transformación hacia la economía neoliberal y de nuevas formas de acumulación de la riqueza en el mercado global. La crisis económica obligó a los sandinistas a hacer concesiones al sector privado y luego su derrota revirtió el énfasis que le habían dado al papel del Estado en la economía. ARENA revirtió la nacionalización de la banca y de las exportaciones que Duarte había puesto en marcha y más tarde vendió otras empresas estatales de servicio público. En Guatemala los cambios fueron más lentos, pero allí el Estado no había desempeñado un papel directivo.

Los Estados Unidos, al mismo tiempo que apoyaba a la administración Duarte, estaba sentando las bases para el neoliberalismo. Esto lo hizo mediante el financiamiento de un enorme grupo de expertos neoliberales conocido como FUSADES. La guerra, los precios internacionales de las mer-

cancías e incluso la reforma agraria impusieron cambios. Los productores cafetaleros en las zonas de guerra se vieron obligados a buscar nuevas medios de subsistencia. A los que perdieron tierras durante el proceso de reforma agraria se les compensó con bonos y necesitaban nuevas fuentes de inversión. El capital salió de El Salvador (y de Nicaragua y Guatemala) en la década de 1980, pero Cristiani lo atrajo de regreso con la privatización de la banca y de las exportaciones, la eliminación gradual del control en los precios y el establecimiento de zonas de libre comercio para las maquiladoras de textiles. Eventualmente la familia de Cristiani obtuvo el control del banco más grande y otros miembros de la oligarquía pasaron a controlar otros bancos. Sin embargo, el principal producto de exportación —la población salvadoreña— no se basaba en los planes económicos de ARENA pero pronto pasó a formar parte integral de éstos. Durante el periodo de gobierno de Cristiani el dinero que estas personas enviaban a sus familias creció enormemente y sigue creciendo.

Tras la derrota de los sandinistas, el nuevo gobierno, continuando con la batalla contra la inflación, procedió a privatizar las fincas y empresas del Estado, y a reducir aún más el sector estatal, despidiendo a miles de trabajadores. Estas medidas las tomó por su inclinación filosófica y porque se vio obligado a hacerlo por el FMI debido a la enorme deuda internacional que había contraído el país, muy por encima de las de El Salvador y Guatemala. Estas acciones y la continua inestabilidad de las leyes sobre la propiedad y la posesión hicieron que la inflación bajara relativamente rápido. Pero no había muchas nuevas inversiones y los niveles de desempleo y subempleo eran cuantiosos.

Fue la presión de las guerras y luego los cambios ideológicos de los gobiernos, ellos mismos un producto de las guerras, lo que forzó estas transformaciones en Nicaragua y El Salvador. También eran parte de una tendencia global que, desde la crisis de la deuda a inicios de la década de 1980, había inducido a los gobiernos del tercer mundo, inmersos en la negociación del alivio de la deuda, a reducir el control del Estado y maximizar el libre mercado y el libre comercio.

Los momentos decisivos de 1989

Para inicios de 1989 cada uno de los tres países había pasado por una transformación de lo que habían sido una década antes. Los agentes de cambio fueron las guerras que se peleaban por razones de diferencias ideológicas y de clase, en contraste con los conflictos étnicos y religiosos que tenían lugar en otros países, y la guerra fría. Para entonces cada una de las guerras había llegado a un empate. En cada país, las guerras habían llevado de manera indirecta a elecciones dominadas por los civiles, con la participación selectiva y parcial de varias facciones y con los rebeldes condenando el ejercicio. En dos de los países, el modelo económico fue transformado en 1980, de una manera más radical en Nicaragua que en El Salvador. En las tres repúblicas, el daño directo e indirecto causado por la guerra, junto con otros cambios globales que tuvieron un efecto negativo en América Latina, había sido considerable, aunque mucho mayor en El Salvador que en Guatemala, y aún mayor en Nicaragua que en El Salvador. Tanto en Nicaragua como en El Salvador, la base económica tradicional de la elite, fue seriamente afectada o confiscada por las reformas agrarias, pero una vez más, en mayor grado en Nicaragua que en El Salvador.

Para inicios de 1989 todas las partes en el conflicto estaban heridas, pero todas podían percibir que sus rivales también lo estaban.

En Guatemala, el ejército no había podido poner fin a una guerra en la que había asestado un golpe demoledor a su enemigo seis años atrás. A pesar de las elecciones celebradas en 1985, el gobierno seguía siendo blanco de severas críticas internacionales por sus violaciones a los derechos humanos. La economía no gozaba de buena salud. Pero más que cualquier otro actor en Centroamérica, el ejército guatemalteco podía darse el lujo de esperar su oportunidad y los sectores empresariales guatemaltecos no estaban en crisis producto de la guerra.

Por su parte, las filas de la URNG se habían reducido de manera dramática y no tenía ni la más mínima probabilidad de una victoria militar. Había demostrado que podía sobrevivir pero su capaci-

dad de infligir daño era mínima. También podía darse el lujo de esperar su turno porque no tenía mucho que perder.

La economía sandinista estaba en ruinas; la Unión Soviética había recortado drásticamente la ayuda, y la guerra había provocado una severa pérdida en vidas humanas. El servicio militar era muy impopular. En el mejor de los casos había renuencia para avanzar hacia una solución diplomática basándose en los acuerdos de paz de Esquipulas de 1987.

Sin embargo, en 1988 el Congreso norteamericano había recortado la ayuda militar a la contra, lo que provocó que una gran cantidad de sus miembros se replegaran a Honduras, aunque seguían recibiendo una considerable ayuda pero no para fines militares ni para armamento. La contra tenía que darse cuenta que ahora el respaldo norteamericano se había debilitado considerablemente y esto se vio con mayor claridad en los primeros meses de la nueva administración Bush.

La Constitución contemplaba elecciones en 1990. Los términos para la realización de ese proceso electoral y su participación en el mismo, se convirtieron en el principal punto de negociación entre el FSLN y aquellos sectores de la oposición que no estaban en la contra —al menos formalmente—, y a su vez, esos términos y condiciones se utilizaron, sin éxito, como una palanca para que Estados Unidos dejara de apoyar a la contra antes de las elecciones.

En El Salvador, el gobierno de Duarte fue decayendo hasta su fin. El nuevo gobierno de ARENA heredó los mismos problemas. El FMLN seguía teniendo la capacidad de causar daños económicos importantes y constantes bajas militares. El gobierno tuvo que imponer el servicio militar y la economía estaba en malas condiciones. Si el FMLN no tenía posibilidades de ganar la guerra, las perspectivas de una victoria para el gobierno tampoco eran muy evidentes. Mientras que los sectores de la derecha llamaban a la "guerra total", que equivalía a pedir que se hiciera lo que el ejército guatemalteco había hecho en su momento sin ninguna restricción en cuanto a violaciones a los derechos humanos, los sectores del Partido ARENA con mayor presciencia ya veían que con el fin de la guerra fría, El Salvador tenía menos prioridad para la administración Bush de la que había tenido para Reagan. Estos sectores de ARENA estaban cautelosamente a favor de un acercamiento hacia la paz.

Era difícil juzgar la actitud del FMLN. Uno de sus comandantes, Joaquín Villalobos, publicó un artículo en los Estados Unidos en el que concluía que las condiciones objetivas prevalecientes en El Salvador posibilitaban una insurrección masiva contra del gobierno. Por otra parte, como ya se señaló, el FMLN había ofrecido importantes concesiones a cambio de que se limpiaran las fuerzas armadas y las elecciones se pospusieran por seis meses. ¿Era esto una maniobra? ¿O era el artículo de Villalobos una maniobra?

Para inicios de 1989, los Estados Unidos habían vivido durante una década con una crisis que giraba en torno a tres diminutos países; habían logrado impedir un desastre en El Salvador así como aislar y lesionar al FSLN en Nicaragua. Aun así el fin no estaba cerca. El escándalo Irán-Contra afectó seriamente las relaciones entre la administración Reagan y el Congreso y el recién electo presidente Bush estaba en el centro de las investigaciones.

Excepto por la oposición que no formaba parte de la contra en Nicaragua, los siguientes catorce meses vieron un cambio en todas las otras posiciones, que sería un cambio que empeoraría la situación. En Guatemala estos cambios fueron en parte provocados por los que ocurrieron en los otros dos países y no fueron suficientes para impulsar a sus actores a adoptar una opción militar o de negociación más rápida. En El Salvador y Nicaragua los cambios fueron fundamentales y pusieron fin a sus respectivas guerras y al inicio de sus procesos de paz bajo difíciles y disímiles condiciones.

Para finales de 1989, el FMLN había lanzado su más grande ofensiva, y tanto éste como el ejército habían sufrido enormes pérdidas y se había asesinado a los jesuitas. El FSLN no había conseguido que Estados Unidos desmovilizara a la contra y el cese al fuego había colapsado. Los Estados Unidos invadieron Panamá y amenazaron a la Embajada de Nicaragua en ese país. Violeta Chamorro blandeó un pedazo del muro de Berlín en sus re-

corridos de campaña. Los sandinistas estaban a punto de sufrir una derrota electoral.

Con esta victoria, los Estados Unidos tenían menos opciones con respecto a la contra; ahora ésta tendría que desmovilizarse, dejando el ejército en manos de los sandinistas. El asesinato de los jesuitas también había limitado las opciones para Estados Unidos.

LOS ACUERDOS DE PAZ CENTROAMERICANOS

Contadora. Entre 1983 y 1987 varios países latinoamericanos intentaron moldear un acuerdo entre los países centroamericanos con el fin de contener los conflictos, impedir la invasión por parte de Estados Unidos y facilitar las soluciones políticas para las guerras. México, Venezuela, Panamá y Colombia iniciaron el proceso en la Isla de Contadora, y a mediados de 1985, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay se unieron al proceso. El grupo de Contadora empezó con los gobiernos —es decir con una de las partes de los tres conflictos— planteando los problemas relacionados con la guerra que afectaban a las cinco repúblicas centroamericanas: una reducción en el comercio, flujos de refugiados y el uso del territorio de un país por parte de los rebeldes para atacar a su país de origen. El grupo de Contadora pronto pasó a temas internos más sensibles: el uso de bases militares por parte de poderes foráneos y la presencia de asesores militares; condiciones electorales; y por último el extremadamente delicado tema de las conversaciones entre un gobierno y los alzados en armas.

Los Estados Unidos afirmaban que apoyaban Contadora, pero estaban acostumbrados a ser la fuerza diplomática dominante, y no querían que Contadora diera legitimad al gobierno sandinista. Asimismo, cualquier verificación internacional podía fácilmente notar la existencia de grandes campamentos de la contra en Honduras que recibían el apoyo de Estados Unidos, pero a Estados Unidos le resultaría más difícil ofrecer evidencia electrónica clasificada del apoyo sandinista o cubano al FMLN. Los Estados Unidos y sus aliados no habían interceptado casi ningún trasiego de armamento de Nicaragua a El Salvador. La contra dependía enormemente de Estados Unidos. El FMLN era una organización más autosuficiente y más mal equipada.

Los sandinistas apoyaban Contadora como un contrapeso a los Estados Unidos, pero en ocasiones reaccionaban mal ante sugerencias de interferencia en asuntos internos, como las elecciones.

Hay dos momentos que ilustran los problemas. Un tratado preliminar presentado en 1984 contenía disposiciones que llamaban a cada país a establecer procesos democráticos abiertos (que implicaban verificación internacional), a eliminar asesores militares extranjeros (cubanos en Nicaragua, fuerzas estadounidenses en El Salvador y Honduras) y a no permitir que países externos a la región utilizaran el territorio de ningún país centroamericano para establecer bases o realizar ejercicios militares (Estados Unidos en Honduras y quizás en El Salvador, el potencial para la URSS en Nicaragua.). Si bien los sandinistas vieron que algunas de las disposiciones iban dirigidas hacia ellos en lo referente a las elecciones, Nicaragua tomó por sorpresa a Estados Unidos y a sus aliados cuando anunció que firmaría el tratado tal cual estaba redactado. De inmediato los aliados de Estados Unidos (Honduras, El Salvador y Costa Rica, con Guatemala desempeñando un papel más o menos neutral) encontraron problemas con el lenguaje del documento. Al año siguiente, la redacción del documento estaba casi igual con respecto al tema de los asesores, pero hubiera permitido que Estados Unidos continuara con sus extensos ejercicios y pistas de aterrizaje en Honduras, y no contemplaba la verificación internacional de las bases de la contra. Nicaragua se negó a firmar esta ver-

sión puesto que consideraba que estaba haciendo todas las concesiones.

El momento más frustrante para el grupo de Contadora ocurrió a inicios de 1986 cuando la administración Reagan lanzó la mencionada ofensiva para obligar al Congreso a aprobar la ayuda militar letal para la contra. El grupo de Contadora no pudo lograr que su voz se escuchara en Washington.

El escándalo Irán-contra. A finales de 1986 el escándalo Irán-contra sirvió de puerta de entrada para el tratado de paz centroamericano firmado en 1987.

A la administración Reagan se le encontró desacatando las restricciones del Congreso concebidas antes de 1986 para restringir la ayuda a la contra. A inicios de la década de 1980, el Congreso aprobó ayuda no letal bajo la condición de que la contra se limitara a impedir el flujo de armamento proveniente de Nicaragua y dirigido al FMLN en El Salvador. Al final quedó claro que la contra no estaba interceptando armamento sino más bien atacando a Nicaragua, por lo que a mediados de 1983 la Cámara de Representantes procedió a recortarle toda la ayuda a la contra. Sin embargo, existía un arreglo que permitió brindar una ayuda (24 millones de dólares) que sólo duraría seis meses. Esta amenaza condujo a que la administración Reagan emprendiera acciones secretas e ilegales para recaudar fondos entre países amigos —los sauditas, por ejemplo, empezaron a dar un millón de dólares al mes— o entre donantes pudientes en Estados Unidos, para suministros militares a la contra. El coronel Oliver North fue quien condujo la campaña dentro del Consejo de Seguridad Nacional.

Posteriormente, la administración Reagan organizó en secreto la venta de misiles a Irán, su enemigo público, para apoyarlo en su guerra contra Irak, país que antes había recibido el apoyo secreto de Estados Unidos. Oliver North pensó que sería una "idea brillante" utilizar los fondos de la venta secreta de misiles para brindarle ayuda a la contra por debajo de la mesa.

Todo esto salió a la luz en una investigación realizada en Estados Unidos tras la captura por parte de los sandinistas, de una persona contratada por la CIA que desde su avión le enviaba suministros a la contra. De repente la administración Reagan estaba a la defensiva. (Child, Arnson)

El factor Costa Rica. Los Estados Unidos había presionado a Costa Rica para que se alejara de su tradicional neutralidad. Los grupos de la contra empezaron a utilizar el territorio costarricense. Durante su campaña presidencial, Oscar Arias descubrió que el electorado costarricense quería un retorno a la neutralidad a pesar de su antipatía general hacia los sandinistas. Una vez elegido, Arias encontró aliados en el Congreso norteamericano que tras el escándalo contra-Irán, estaban a favor de una solución política en América Central. Estos aliados le permitieron negociar sobre la base de los principios de Contadora y evitar represalias por parte de Estados Unidos.

En febrero de 1987 Arias invitó a todos los presidentes centroamericanos, a excepción de Daniel Ortega, a una conferencia para discutir un plan de paz preliminar que contenía cláusulas sobre democracia interna y sobre la negociación de un cese al fuego, ambos elementos que serían difíciles de aceptar para Nicaragua puesto que se había negado a reunirse con la contra y se mostraba sensible ante cualquier interferencia en sus asuntos internos. A Ortega le enfureció el hecho de que no lo invitaran. Sin embargo, el plan de Arias contenía cláusulas que prohibían ayudar a las fuerzas insurgentes, darles refugio o permitirles establecer bases. En lo esencial la formulación era bastante similar a la de la propuesta presentada en 1984 por Contadora. La clara implicación era que la administración Reagan ya no podría contar con Costa Rica para que votara junto con El Salvador y Honduras en contra de cualquier plan que prohibiera otorgar ayuda a la contra. El equilibrio de los votos centroamericanos había pasado de tres contra Nicaragua (con Guatemala manteniéndose neutral) a uno en que Costa Rica y Guatemala estaban a favor de un plan aceptable para Nicaragua. Eso dejaba a El Salvador y Honduras en una minoría vulnerable. Nicaragua se mostró anuente a considerar el plan.

Tras varias escaramuzas, incluido un plan alternativo presentado por Estados Unidos como un

último intento, los cinco líderes centroamericanos firmaron el plan en Esquipulas, Guatemala en agosto de 1987. El plan hacía un llamado para que en cada país se establecieran comisiones de reconciliación, cuyos mandatos eran poco claros, y solicitaba que una comisión de la ONU y de la OEA verificara el avance del proceso de paz.

La implementación del plan no fue tarea fácil. El Salvador y Guatemala estaban dispuestos a permitir una comisión de reconciliación pero no estaban preparados para dialogar con los rebeldes en sus respectivos países; el FMLN y la URNG aún no estaban dispuestos a reconocer al gobierno en sus respectivos países. Honduras se opuso a que la comisión de verificación internacional inspeccionara las bases de la contra. Durante los dos años siguientes, la presión del plan y de Estados Unidos, obligaron a Nicaragua a hacer concesiones a cambio de promesas por parte de los otros presidentes centroamericanos de hacer que Estados Unidos no siguiera apoyando a la contra.

El proceso de Contadora y luego Arias eventualmente lograron establecer un marco en apoyo al proceso de negociaciones entre los sandinistas y varias facciones nicaragüenses, el que condujo a un proceso electoral consensuado que puso fin a la guerra, y que aunque no resultó en un acuerdo de paz global, sí inició un proceso en Guatemala que dio fruto años más tarde. Asimismo, estableció la idea de la verificación y la mediación internacionales. El alcance de la verificación de las elecciones en Nicaragua por parte de la ONU y de la OEA fue algo nunca antes visto que sirvió para sentar un precedente para una mediación y verificación mucho más amplias por parte de la ONU tanto en El Salvador como en Guatemala.

EL FIN DE LA GUERRA EN NICARAGUA

En un inicio el proceso de paz consistió en negociaciones de dos vías —conversaciones infructuosas con la contra y negociaciones exitosas con todos los partidos políticos de oposición para la celebración de elecciones. Posteriormente hubo negociaciones entre la recién electa administración Chamorro, los sandinistas y la contra.

Antes de que se estableciera el calendario electoral, los sandinistas sostuvieron negociaciones mediadas con la contra, un paso que se habían negado a dar durante toda la década. Las negociaciones fueron complejas debido al número de facciones que había al interior de la contra. El gobierno le solicitó al arzobispo Obando y Bravo que encabezara una comisión de reconciliación. Obando y Bravo, jefe de la Iglesia Católica en Nicaragua, y Ortega, eran las figuras que gozaban del más amplio reconocimiento en el país. Si bien Obando había criticado a los sandinistas durante mucho tiempo y no siempre de la manera más sutil, era muy respetado. Obando y Bravo convocó a conversaciones indirectas entre el gobierno y los comandantes de la contra para un eventual cese al fuego. Las conversaciones no prosperaron.

En una cumbre de presidentes centroamericanos realizada en enero de 1988, Ortega consintió a una serie de concesiones que liberalizarían el espacio político en Nicaragua. Sin embargo, la reunión no estableció una comisión de verificación internacional que examinara el problema de los ataques perpetrados por la contra desde Honduras, aunque los presidentes reiteraron su llamado a que no se brindara más ayuda a la contra.

Unas semanas más tarde, mientras que en el Congreso norteamericano se debatía la solicitud de más ayuda para la contra, Ortega acordó ponerse al frente de las conversaciones con la contra. Por un margen muy estrecho, la Cámara derrotó la moción de más ayuda militar para la contra. En marzo, cuando Reagan insistió en que se brindara ayuda militar y los liberales insistieron en negar dicha ayuda, la propuesta de ley fue derrotada en su totalidad.

Ortega en persona procedió a reunirse con la contra en Nicaragua, anunciándose como el presidente de Nicaragua. Los presidentes de El Salvador y Guatemala, por el contrario, no se reunieron con los rebeldes cara a cara sino hasta cuando los tratados de paz se firmaron formalmente. Las conversaciones resultaron en la suspensión de la guerra durante sesenta días. En junio el cese al fuego se rompió cuando la contra presentó como condición previa para su desarme, la renuncia de todos

los magistrados de la Corte Suprema, el retorno de todas las propiedades confiscadas en la reforma agraria y la baja de todos los reclutas del ejército. La economía pendía de un hilo y la contra enfrentaba la posibilidad de que la nueva administración le quitara la ayuda.

La negociación de una elección. Los presidentes centroamericanos le solicitaron a Ortega que renunciara a algunas de las ventajas de su cargo, que considerara perder la mayoría sandinista en el Consejo Supremo Electoral (CSE) y que permitiera la verificación internacional de las elecciones de 1990. Ortega aceptó considerar estos puntos y también adelantar de nueve meses la fecha de las elecciones a febrero de 1990. (Cabe señalar que semanas más tarde en El Salvador, el FMLN le pidió al gobierno que pospusiera las elecciones por seis meses y éste se negó). A cambio de las concesiones de Ortega, en noventa días los presidentes presentarían un plan para desarmar y reubicar a la contra y los cinco países solicitarían al Secretario General de la ONU, Pérez de Cuellar, que formara una comisión —llamada ONUCA— para que patrullara las fronteras a fin de impedir el flujo de armamento.

Esto dio lugar, a inicios de 1989, a una serie de negociaciones entre los sandinistas y los partidos políticos de oposición, y a posteriores reformas. El 3 y 4 de agosto tuvo lugar una maratónica reunión plenaria entre todos los partidos políticos y el gobierno, la que fue transmitida por la televisión nacional, y en la que se llegó a un acuerdo político que: suspendía el servicio militar hasta que se celebraran las elecciones; levantaba las restricciones a los medios; y dejaba al FSLN en la minoría en el CSE.

En el nuevo CSE había dos sandinistas, dos miembros de los partidos de oposición y un independiente. Mariano Fiallos, sandinista, encabezaba el CSE. Fue la Asamblea Nacional la que votó por los miembros del Consejo y sólo tres de los quince diputados de la oposición votaron en contra de Fiallos, quien era una figura muy respetada. Antes Ortega había invitado a la ONU y la OEA a formar grandes equipos de observadores electorales quienes empezarían a trabajar meses antes de las elecciones.

A cambio de las concesiones que el gobierno había hecho en la reunión de agosto, los partidos políticos de oposición acordaron hacer un llamado a los presidentes centroamericanos, quienes se reunirían al siguiente día, para que emitieran el tan esperado plan para desmovilizar a la contra.

Estados Unidos juega su mano. El plan resultante planteaba la desmovilización de la contra para fines de diciembre de 1989. Sin embargo, esto no sucedió.

Los Estados Unidos, por un lado, alentaron a los líderes de la contra (no combatientes) a participar en el proceso electoral. Unos cuantos civiles que habían formado parte del directorio de la contra así lo hicieron. Los Estados Unidos hizo el intento de unificar a los diversos partidos políticos de oposición en torno a un solo candidato. Por otra parte, la administración Bush sostenía que la contra era la garantía de unas elecciones libres y justas. A pesar de la presencia de varios cientos de observadores de la OEA y del monitoreo del proceso electoral por parte de la OEA durante meses, la contra opinaba que, por definición, cualquier elección que resultara en una victoria sandinista no podía ser una elección libre y justa. El mensaje poco sutil era que la guerra continuaría si ganaban los sandinistas. El Congreso básicamente respaldaba la continua aunque reducida ayuda que la administración Bush le prestaba a la contra.

Los Estados Unidos enfrentaron el reto de unificar a unos trece partidos políticos de oposición notoriamente pequeños y díscolos, amenazando con retener la ayuda a menos que se pusieran de acuerdo y nominaran como único candidato al de mayor elegibilidad dentro de la oposición: Violeta Chamorro, viuda del editor periodístico cuyo asesinato en 1978 sirvió de detonante para la revolución contra Somoza. (Una de las concesiones que hicieron los sandinistas fue permitir que varios millones de dólares en ayuda electoral norteamericana fluyera hacia los grupos de oposición a cambio del compromiso por parte de los Estados Unidos —intermediado por el ex presidente Carter—, de no utilizar fondos encubiertos para ayudar a la oposición).

Observación internacional. Estas elecciones fueron el proceso electoral con el más cuidadoso escrutinio jamás realizado por una audiencia internacional. Hasta entonces, la mayoría de los observadores internacionales habían sido pequeños equipos enviados por gobiernos y entes privados durante unos cuantos días antes y después de las elecciones. En este caso, observadores internacionales, provenientes principalmente de la ONU y la OEA le dieron seguimiento al proceso durante siete meses, estableciendo estaciones de campo en todo el país. Prácticamente cada manifestación de alguna magnitud organizada por cualquiera de las partes contendientes, contó con la presencia de los observadores de la OEA y la ONU, y ambas organizaciones cubrieron el proceso de inscripción durante cuatro domingos en octubre. Asimismo, el Centro Carter, tenía un miembro de su personal ubicado a tiempo completo en Nicaragua y Carter en persona encabezó frecuentes delegaciones. (A partir de julio, *Hemisphere Initiatives* estuvo en Nicaragua en calidad de observadores). En cada paso del camino, el proceso electoral y en particular el CSE, recibieron altas calificaciones por parte de los observadores electorales. El día de las elecciones, había un total de 700 personas en los equipos de la ONU y de la OEA, además de otros 1,800 observadores internacionales y talvez igual número de reporteros.

Las elecciones. Chamorro, una persona apolítica y en el mejor de los casos una titubeante lectora de discursos, sacó provecho de su imagen como una madre que había logrado mantener unida a su propia familia aun cuando entre sus miembros había activistas sandinistas y antisandinistas. Su yerno, Antonio Lacayo, organizó una campaña antisandinista para la coalición de la Unión Nacional Opositora (UNO), en torno a la imagen reconciliadora de su suegra, al mismo tiempo que soportaba los malogrados discursos y los conflictos dentro de la coalición, incluida una trifulca tras bambalinas con Virgilio Godoy, candidato a la vicepresidencia.

Los sandinistas, por el contrario, utilizaron para Daniel Ortega la imagen de un gallo pendenciero y agresivo y lo vistieron al estilo vaquero. Durante toda la campaña, la UNO montó algunas manifestaciones grandes y contó con una creciente cantidad de recursos. Pero, cada vez, la campaña de los sandinistas parecía más grande y mejor organizada, capaz de convocar una enorme cantidad de personas. La mayoría de las encuestas, aunque no todas, le daban al FSLN una cómoda ventaja. Algunas otras, incluida una realizada de forma privada por el propio FSLN revelaban que la ventaja no era tan cómoda. Cuando finalmente se repartieron generosas sumas de dinero provenientes de Estados Unidos, la campaña de la UNO agarró fuerza.

Unas semanas antes de las elecciones, la administración Bush invadió Panamá y durante la invasión las tropas estadounidenses realizaron acciones hostiles contra las Embajadas de Nicaragua y Cuba en ese país. Ortega respondió colocando un tanque frente a la Embajada de Estados Unidos en Managua. Las encuestas indicaban que la invasión norteamericana a Panamá no gozaba del respaldo popular, pero este acto y los continuos ataques de la contra, le señalaban a los nicaragüenses que si Ortega ganaba, la guerra seguiría. Muchas personas votaron en contra del FSLN a causa de la devastación económica o porque no estaban de acuerdo con la década de omnipresencia sandinista.

Chamorro ganó con un amplio margen. Muchos en la UNO estaban tan atónitos como los del FSLN. En la contienda legislativa, la UNO aventajó al FSLN con 51 escaños contra 39 (y 2 independientes).

La transición y el asunto de los dos ejércitos. Ambos bandos enfrentaban enormes desafíos.

Muchos miembros de la UNO no aceptaban la constitución "Sandinista" y sostenían que el Ejército Popular Sandinista, dado su nombre y su liderazgo, no era un ejército nicaragüense, sino el ejército de un partido político. La contra estaba convencida de que Chamorro había triunfado gracias a ellos y, que por lo tanto, la contra debía pasar a ser el ejército nacional de Nicaragua.

Dos días antes de las elecciones, el gobierno había decretado una ley de reorganización militar por medio de la cual se le quitaba el nombre "sandinista" al ejército.

Un mes después de las elecciones, Chamorro, en su calidad de presidente electa, negoció con los sandinistas y firmó un protocolo de transición en el que prometió respetar la integridad institucional y el profesionalismo de las fuerzas armadas y de la policía, incluidos los rangos y los mandos. Los militares se comprometieron a respetar al gobierno y, en términos generales, acordaron reducir el tamaño del ejército, que para entonces ya de hecho se había reducido cuando en los días después de las elecciones muchos reclutas simplemente se fueron para sus casas.

Dos días antes, Chamorro había firmado un acuerdo con la Resistencia Nacional (RN) para establecer las condiciones para la desmovilización de la contra. Los detalles del cese al fuego y la desmovilización se establecieron con la ayuda de ONUCA, el grupo de verificación de la ONU y de una comisión de verificación de la OEA la llamada CIAV.

Las esperanzas que abrigaban la UNO y la contra de que Chamorro despidiera a Humberto Ortega (hermano de Daniel), y de esa manera tal vez poder integrar a algunas unidades de la contra a las fuerzas armadas del país, se desvanecieron cuando la presidente anunció, justo después de su nominación el 25 de abril, que Humberto Ortega permanecería como jefe del ejército. Si Chamorro hubiera intentado despedir a Ortega o fusionar unidades de la contra con las fuerzas armadas, la guerra hubiera vuelto a cobrar fuerza, algo que ni Estados Unidos ni nadie deseaba. No obstante, la decisión de mantener a Humberto Ortega fue el cuño que pronto puso fin a la coalición de la UNO y tensó seriamente las relaciones con la administración Bush y con el senador Jesse Helms, presidente del comité de relaciones exteriores del Senado. Humberto Ortega no controlaba el presupuesto. Chamorro propuso una reducción del 55% en el presupuesto militar y vetó un proyecto de ley de la asamblea para recortar aún más.

Para finales de junio se logró la desmovilización formal de 22,000 contras. A éstos se les había prometido algún dinero y equipamiento además de grandes extensiones de tierra – polos de desarrollo – en partes remotas del país.

Fue así como la guerra llegó a su fin aunque sin acuerdos entre las fuerzas opositoras sobre muchos temas que las habían dividido. Los desacuerdos tenían que ver con los asuntos más fundamentales que enfrenta un Estado. ¿Quién debe controlar los medios para hacer la guerra? ¿Es la Constitución legítima y aceptable? ¿Cuál es el debido alcance de la acción gubernamental en la economía y, en particular, qué debería hacerse con respecto a las debilitadas condiciones económicas? ¿Cómo se debe ayudar a aquellas personas más afectadas por la guerra? ¿Cómo debe distribuirse el poder entre las ramas de gobierno, incluida la cuarta rama encargada de las elecciones? ¿Cómo se norma la propiedad y cómo se pueden resolver los miles de reclamos relacionados con la propiedad que surgieron producto de las reformas agrarias o de la apropiación de muchas propiedades por parte de miembros sandinistas durante el periodo de transición entre gobiernos? ¿Qué papel deben desempeñar las instituciones financieras internacionales en la toma de decisiones, especialmente en un país que tiene una de las más altas deudas externas?

De cierta manera, lo que se había negociado se limitaba a las normas de procedimiento electoral y al área institucional de las fuerzas armadas, y nada más.

La contra no tardó en empezar a quejarse de que el gobierno no le había dado los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades en la posguerra. Y los miembros del ejército que habían sido dados de baja pronto empezaron a tener quejas similares. En Nicaragua había decenas de miles de fusiles y dos veces más manos que sabían como utilizarlos.

Aunque la guerra llegó a su fin, durante los seis años siguientes Nicaragua estuvo asolada por una violencia política generalizada protagonizada por los grupos armados, principalmente ex contras, que planteaban demandas políticas y económicas (y que cada vez más se dedicaban a la delincuencia). Antes de que Chamorro terminara su periodo, el país se vio convulsionado por profundas disputas en torno a virtualmente cada pregunta planteada en los párrafos anteriores.

Cuando esas disputas se resolvían, por lo general de forma temporal, era mediante una serie de negociaciones entre múltiples grupos, lo que calmaba la crisis inmediata. Pero nunca se llegó a un acuerdo global. Tampoco hubo mucha presencia internacional mediadora tras la enorme observación electoral y después de que la OEA y la ONU estuvieron presentes durante la desmovilización formal de los alzados en armas. Por años, la OEA mantuvo un pequeño equipo de la CIAV que sirvió de enlace para la contra desmovilizada.

Este patrón —ningún acuerdo global y un bajo nivel en el proceso de verificación internacional— contrasta fuertemente con los procesos de paz en El Salvador y Guatemala. Esos procesos de paz tuvieron muchos desaciertos, pero en el marco de la posguerra, los dos países estuvieron lejos de sufrir el mismo grado de violencia política armada o de disputas sobre las normas básicas de gobierno y sobre reclamos de propiedad. Se puede argumentar que en El Salvador los actores aprendieron de la experiencia nicaragüense, y que en Guatemala aprendieron de ambos países. Sin embargo, esto no es suficiente para explicar el contraste.

LOS ACUERDOS DE PAZ SALVADOREÑOS

La ofensiva lanzada por el FMLN en 1989 tuvo similitudes con la ofensiva lanzada en 1968 por el Vietcong y el ejército de Vietnam del norte, en el primer día del Tet (el año nuevo vietnamita). Los Estados Unidos y el ejército salvadoreño sostuvieron que el FMLN había cometido un gran error que había favorecido la ventaja del ejército en cuanto a poder de fuego y había significado cuantiosas pérdidas para el FMLN. No obstante, tanto desde el punto de vista político como militar, la acción fue un desastre para el gobierno salvadoreño. El FMLN ingresó al mero corazón de la capital; los militares bombardearon los barrios pobres de su ciudad a plena vista de gran parte de la población; el FMLN permaneció en la capital durante mucho más tiempo de lo previsto por los militares; y los militares asesinaron a los jesuitas. Esto era evidente; la larga investigación por parte del Congreso encabezada por el congresista Joe Moakley de Massachussets reveló los detalles. Todo esto puso en peligro la ayuda norteamericana. El daño causado por la ofensiva y la posibilidad que enfrentaban ambos bandos de futuras consecuencias negativas condujo a negociaciones serias.

Ninguno de los bandos tenía cohesión. El FMLN era en realidad una confederación de cinco partidos políticos, cada uno con una estructura de mando y con un fuerte sentido de territorialidad. En términos militares se necesitaban entre sí, pero en diferentes grados. Cristiani enfrentaba la preocupación de que algunos de sus simpatizantes estaban escandalizados de ver que el gobierno estaba dispuesto a reunirse con el FMLN. Tradicionalmente los militares y las clases pudientes habían tenido una alianza que no dejaba de tener sus tensiones. Pero el tenor de esa alianza había cambiado con las elecciones civiles y luego con la victoria en 1989 del partido favorecido por la oligarquía. Las fuerzas armadas sabían que una de las principales demandas del FMLN era que se reformara el ejército. De antemano estaban enteradas de que algunos terratenientes acaudalados estaban dispuestos a pagarle un "impuesto de guerra" al FMLN para evitar que les incendiaran sus propiedades. Sin embargo, el presidente Cristiani tuvo la precaución de colocar una figura militar en el equipo negociador del gobierno.

Negociaciones iniciales. En abril de 1990 la ONU medió en unas pláticas que resultaron en una agenda: reforma de las fuerzas armadas, fortalecimiento del sistema judicial y reforma del sistema electoral; los problemas económicos y sociales, y la verificación por parte de la ONU de un eventual acuerdo. En la agenda estaba implícito que el FMLN aceptaría la legalidad y el marco constitucional básico del gobierno, aunque ciertamente el FMLN quería enmendar la constitución.

Este era un enorme paso hacia adelante. Para tener una perspectiva, es preciso recordar las primeras rondas de conversaciones directas entre los sandinistas y la contra, donde no había ni mediación de la ONU, ni agenda mutua. La contra exigía la renuncia de la Corte Suprema (en lugar del fortalecimiento del sistema judicial) y el retorno de las propiedades confiscadas por los sandinistas —un tema de importancia para los antiguos terrate-

nientes que no eran combatientes y que se encontraban en Miami, pero no para los soldados rasos de la contra. Si el FMLN hubiera exigido que renunciara la Corte Suprema y que el gobierno duplicara el tamaño de la reforma agraria, las pláticas se habrían suspendido.

Durante los seis meses siguientes, las partes continuaron abordando el tema de las fuerzas armadas (el que incluía tres unidades de fuerzas policiales) y siempre llegaban a un punto muerto. En lo que sí lograron avanzar fue en un acuerdo sobre derechos humanos, aunque no hubo verificación por parte de la ONU sino hasta que se logró un acuerdo de cese al fuego.

En los seis meses siguientes, de la asignación de 85 millones otorgada por el Congreso de Estados Unidos, se retuvo el 50% para ver si el ejército se mostraba anuente a reformar sus estructuras y si el FMLN hacía concesiones. Asimismo, en noviembre, el FMLN introdujo misiles tierra a aire que por un tiempo contrarrestaron el poderío aéreo del ejército salvadoreño. Sin embargo, el FMLN se puso a la defensiva política cuando en enero de 1991 los Estados Unidos lograron persuadir a la Unión Soviética que identificara un misil que había derribado a un avión de la fuerza aérea salvadoreña como uno que la URSS había suministrado a Nicaragua. Humberto Ortega, quien ya estaba a la defensiva, afirmó que oficiales corruptos habían vendido misiles para lucrarse y exigió la devolución de dieciocho misiles faltantes. También en enero, tropas del FMLN derribaron un helicóptero norteamericano y luego procedieron a ejecutar a dos de los sobrevivientes. Aunque la organización anunció que en presencia de observadores internacionales enjuiciaría a los oficiales responsables de este acto, el gobierno salvadoreño desmintió que tuviera la autoridad legal para hacerlo.

Para enero de 1991, con ambas partes a la defensiva, en el acuerdo final de paz se acordó abolir a los dos cuerpos policiales con el peor historial (la guardia nacional y la policía de hacienda), y reorganizar la tercera fuerza en una nueva que no estuviera bajo el mando del Ministerio de Defensa. Las partes estuvieron de acuerdo en investigar y recoger datos sobre los casos más notorios de abuso a los derechos humanos, pero no lograron llegar a un acuerdo en cuanto al proceso. El FMLN produjo una lista de 30 oficiales que según ellos eran culpables de serios abusos a los derechos humanos. Durante los meses siguientes, muchos de éstos fueron dados de baja o retirados de cargos de mando.

Cambios constitucionales previos a los acuerdos de paz, abril de 1991. Las elecciones legislativas se programaron para marzo, y si el FMLN quería cambios constitucionales, las enmiendas tendían que ser aprobadas por los miembros salientes del poder legislativo y de nuevo por los entrantes. De lo contrario, los cambios constitucionales tendrían que esperar tres años más.

En abril, ambas partes intensificaron sus operaciones militares y los Estados Unidos hicieron pronunciamientos belicosos. La extrema derecha lanzó una campaña en oposición a cualquier cambio constitucional. Sin embargo, los negociadores acordaron cambiar la manera en que se seleccionaban los magistrados de la Corte Suprema y otros jueces, y también ampliar la participación de los partidos políticos en la autoridad electoral, que pasó a llamarse el Tribunal Superior Electoral (TSE). Acordaron cambiar la doctrina de las fuerzas armadas para restringir su mandato a la defensa de la soberanía del país y retirarlas de su responsabilidad en cuanto a seguridad interna o funciones policiales. Esto demandaba un cambio constitucional.

Las negociaciones se prolongaron hasta el último minuto y se alcanzaron acuerdos justo a tiempo para que el presidente Cristiani los presentara ante la asamblea saliente. La legislatura saliente y posteriormente la entrante aprobaron los cambios y se reformó la Constitución.

Este es un punto clave en la diferencia entre El Salvador y los otros dos países. En las negociaciones, los rebeldes tuvieron que reconocer la realidad del gobierno y tratar de cambiar lo más posible de todo lo oneroso de éste. El gobierno quería hacer los mínimos cambios posibles y al mismo tiempo obligar a la guerrilla a deponer sus armas. Para los rebeldes, alcanzar un acuerdo también vino

a plantear cómo hacer que se cumpliera una vez que ellos ya no tuvieran las armas en la mano.

En Guatemala no se intentó llevar a cabo los cambios constitucionales propuestos sino hasta después de que se firmaron los acuerdos y una vez que la URNG había depuesto sus armas, y luego éstos no fueron aprobados. En Nicaragua no hubo un acuerdo global. Por lo tanto, el acuerdo de hacer cambios constitucionales antes de que se hubiera adoptado un acuerdo de paz final fue un triunfo para el FLMN y al presidente Cristiani le costó capital político con la extrema derecha. Pero, por varias razones, no le costó mucho.

ARENA siempre fue un partido verticalista muy centralizado. Su fundador e icono, Roberto D'Aubuisson, respaldaba a Cristiani. Asimismo, ARENA se había convertido en una poderosa organización captadora de votos y sus tres figuras probadas en las urnas —D'Aubuisson, Cristiani y el alcalde de San Salvador Armando Calderón Sol— estaban todos a favor de las posturas adoptadas en las negociaciones de abril de 1991. Cristiani revirtió algunas de las políticas de los gobiernos demócrata cristianos. Su gobierno estaba en proceso de recapitalizar y privatizar la banca. En este proceso habría ganadores y también competidores con pocas probabilidades de ganar; de manera que oponerse a Cristiani en las negociaciones podría tener altos costos para un ambicioso actor económico. En pocas palabras, los disidentes de ARENA que estaban en contra de un tratado de paz, no tenían una posición fuerte y podrían ser sancionados. Además, las concesiones que se le hicieron al FMLN no fueron todas las que éste buscaba y en ARENA muchos pensaban que de todas maneras el sistema judicial necesitaba una reforma.

Finalización de los acuerdos. Las partes se reunieron de nuevo en septiembre y muchos de los asuntos pendientes se resolvieron de una manera general. A invitación del Secretario General de la ONU, Pérez de Cuellar, el presidente Cristiani y los comandantes del FMLN estuvieron presentes en las negociaciones durante diez días en Nueva York, aunque sólo el equipo negociador del gobierno se reunió cara a cara con el equipo del FMLN.

El FMLN renunció a su demanda de que unidades del FMLN se incorporaran al ejército nacional. Las partes consideraron que esta era una legítima demanda del FMLN y una que respondía a la preocupación por la seguridad de sus miembros una vez que se desmovilizaran. Las partes acordaron que la nueva fuerza policial incluiría igual proporción de combatientes calificados del FMLN y de ex miembros de la policía nacional, y que la mayoría no serían miembros de ninguno de los dos grupos. Asimismo, aunque las tropas del FMLN se congregarían en áreas supervisadas por la ONU con sus armas almacenadas bajo llave, su desmovilización final se haría por etapas, mientras se implementaban otros aspectos de los acuerdos.

Las partes acordaron formulas para establecer una comisión de la verdad con autoridad para que recopilara información (con miembros internacionales) con el fin de examinar una lista específica de notorios abusos a los derechos humanos, así como una comisión conformada por ciudadanos salvadoreños para que estudiara el historial de derechos humanos de los militares con miras a apartar a probados ofensores. La ONU verificaría todos los aspectos de los acuerdos.

No fue sino hasta el final de las negociaciones, en diciembre de 1991, que las partes centraron su atención en los asuntos económicos y sociales, los que dejaron en manos de una comisión de estudio y de un plan gubernamental para la reconstrucción. Las partes acordaron un proceso para abordar temas específicos relacionados con la tierra en zonas de conflicto que estaba ocupada por asentamientos ilegales, muchos de ellos habitados por familiares de los combatientes del FMLN, así como temas relacionados con la con tierra y la capacitación para los combatientes. Mediante un acuerdo se estableció un mecanismo para que el gobierno comprara y vendiera esas tierras y se impidieran los desalojos hasta que se pudieran establecer esos procesos y obtener el financiamiento.

LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA

Cinco largos años transcurrieron entre los acuerdos salvadoreños y la conclusión de los acuerdos de paz en Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

Considerando que en Guatemala la fase más intensa de la guerra había concluido en 1983, cabe preguntarse ¿por qué tanta demora?

Tres factores diferencian a Guatemala. El más importante es que las guerrillas de la URNG tenían muy poca fuerza militar y, por consiguiente, no podían llevar la guerra hasta un punto muerto sin salida ni solución pero con costos cada vez más altos que obligara al gobierno a sentarse a negociar, o una vez allí, forzar una agenda rápida. En segundo lugar, aunque el Estado en Guatemala era comparativamente débil, el gobierno y los militares que lo conducían no dependían de la ayuda norteamericana, como era el caso del gobierno salvadoreño. Eso significaba que no estaba sujeto a las presiones que los Estados Unidos podían ejercer si apoyaran solución política al conflicto. En tercer lugar, el gobierno guatemalteco había tenido su propia crisis en la transición al poder civil cuando el presidente Serrano, elegido en 1990, intentó dar un golpe militar contra el Parlamento en 1993. El golpe falló pero interrumpió las negociaciones de paz.

Las negociaciones tuvieron lugar en tres largas etapas. En marzo de 1990, justo después de la derrota de los sandinistas y poco antes de que iniciaran las conversaciones en El Salvador, la URNG se reunió en varias ocasiones con los partidos políticos, con grupos de la sociedad civil y eventualmente con el gobierno —con mediación de la ONU y de la Comisión Nacional de Reconciliación, formada tras los acuerdos centroamericanos de 1987, y encabezada por el Arzobisbo Quezada Toruño. Esta reunión culminó con una lista de temas y procedimientos.

Pasaron treinta meses y en enero de 1994, las dos partes iniciaron reuniones con la mediación de la ONU. Para mediados del año se habían negociado acuerdos sobre derechos humanos (con verificación de la ONU e implementación inmediata), sobre el reasentamiento de las personas desplazadas por la guerra, y sobre el establecimiento de una Comisión de Esclarecimiento Histórico que examinaría los abusos a los derechos humanos cometidos durante la guerra. Tras un atraso de nueve meses, surgió un acuerdo sobre derechos indígenas que abrió el camino para otros acuerdos. En los últimos siete meses de 1996, bajo un nuevo gobierno en Guatemala, se llegó a acuerdos sobre difíciles temas socioeconómicos y sobre aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, el poder civil y el poder militar, y la reforma constitucional y electoral

El mediador de la ONU, Jean Arnault reconoció que el enorme desequilibrio de poder entre las principales partes —dada la debilidad militar de la URNG— y la ausencia de sectores clave de la sociedad en la mesa de negociaciones, podían comprometer el apoyo popular para cualesquier acuerdos que se alcanzaran, y propuso procesos mediante los cuales una multiplicidad de actores políticos podrían discutir, debatir, proponer el lenguaje para la redacción del tratado y la eventual legislación sobre la amplia gama de temas que se cubrían en las negociaciones. La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), creada durante las negociaciones del tratado, hizo propuestas persuasivas durante las negociaciones, muchas de las cuales se incorporaron a los acuerdos. Sin embargo, no se sabía qué tan representativos eran estos grupos de los diversos "sectores". Las organizaciones del sector privado se mantuvieron al margen hasta que en 1995-1996 se negociaron los temas económicos. En los acuerdos se establecieron comisiones para que se encargara de elaborar planes detallados para la implementación de las metas contempladas en los acuerdos.

Poder civil y militar. El acuerdo confirmó la subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil. En el largo plazo, la reducción y reestructuración de la compleja estructura de las fuerzas de seguridad interna, empotrada durante décadas en el Estado guatemalteco, y la eventual eliminación de la arrolladora impunidad que caracterizaba a esas fuerzas, serían la clave para la construcción de una sociedad más justa y democrática. El acuerdo eliminó la seguridad interna de la misión del ejército, dejándolo a cargo de defender la soberanía nacional, y estableció una fuerza policial con una dirección civil. Asimismo, contemplaba una reducción en el número de efectivos del ejército, la desmovilización y desarme de las Patrullas de

Autodefensa Civil (PAC), y la reducción de su presupuesto en un 33% (como proporción del PIB) de los niveles de 1995. El acuerdo permitía que el Ministro de la Defensa Nacional fuera un oficial del ejército o un civil.

El acuerdo hacía un llamado para que se reformara la Constitución para que tribunales civiles pudieran enjuiciar a los militares acusados de cometer crímenes en contra de civiles. Antes de 1997, ningún oficial de alto rango del ejército guatemalteco había sido condenado por un crimen en un tribunal civil. El acuerdo planteó la probabilidad de condenas para violaciones atroces a los derechos humanos cometidas durante la guerra. Los tribunales civiles y el Ministerio Público habían realizado numerosas investigaciones de alto perfil sobre oficiales del ejército implicados en asesinatos políticos.

El acuerdo autorizaba al presidente para que nuevas entidades civiles ocuparan el lugar del Estado Mayor Presidencial (EMP) —una unidad militar secreta que había controlado las acciones de los presidentes—, pero no estableció un proceso para llevarlo a cabo. Fue poco lo que se incluyó en el acuerdo para fortalecer el débil control legislativo sobre el presupuesto o para cuestionar las considerables inversiones económicas realizadas por las fuerzas armadas, las que incluían un banco y un conjunto de industrias militares. Se acordó la creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) pero no se detallaron los pasos a seguir. (En El Salvador, por el contrario, se dieron instrucciones detalladas y se establecieron los requisitos específicos)

Los Derechos Humanos y la Comisión de Esclarecimiento Histórico. En principio, este acuerdo no parecía constituir ninguna amenaza para los oficiales individuales debido a que prohibía asignar responsabilidad criminal por actos específicos y utilizar en los tribunales la información obtenida; tampoco podía dar nombres, a diferencia de lo acordado en El Salvador. No tenía poder para citar a comparecer. En el limitado periodo de tiempo que se le asignó, la Comisión no podía investigar debidamente la enorme cantidad de violaciones a los derechos humanos.

Derechos indígenas. Si se cumpliera a cabalidad con el espíritu del acuerdo, la nacionalidad guatemalteca se volvería a fundar sobre una base plurilingüe y multicultural que volviera a conformar las relaciones entre las comunidades indígenas y el Estado, y redujera el arraigado racismo que ha envenenado las relaciones desde la conquista española.

El acuerdo exigía que el gobierno emprendiera acciones dirigidas a crear una "nueva conciencia de pertenecer y de coexistencia" por parte de todos los guatemaltecos. En otros puntos se hacía un llamado para que se aprobara una ley nacional que prohibiera cualquier discriminación, y en particular, la discriminación contra las mujeres indígenas, mencionando específicamente el uso del traje maya. Junto con otros acuerdos, en el Acuerdo Indígena, se hacía un llamado al Estado a que ampliara la participación, descentralizara el poder —mediante una reforma al Código Municipal que se negociaría posteriormente—, respetara la ley indígena consuetudinaria, y promoviera la distribución equitativa de las finanzas públicas entre los municipios y las comunidades indígenas. Asimismo, el acuerdo reconocía con sus respectivos nombres todas las 21 lenguas de los Mayas de Guatemala, como transmisoras de la cultura maya. El gobierno se comprometió a promover su uso en la educación y en otros servicios sociales locales, en los medios y en el sistema judicial. Estos objetivos, sin embargo, presuponían una reforma constitucional en la que se incluyera una lista de las lenguas mayas y se les declarara idiomas oficiales en ámbitos geográficos no detallados en el acuerdo.

El acuerdo instó al gobierno a: cumplir con su obligación constitucional de brindar educación a todos los guatemaltecos; descentralizar la educación de conformidad con las necesidades lingüísticas y culturales de los indígenas; proteger las tierras comunales de las comunidades indígenas; garantizar el acceso a los recursos de la tierra, del bosque y del agua; brindar restitución o compensación por las tierras usurpadas a la población indígena; y promover legislación que permita alcanzar estos objetivos para que las comunidades indígenas puedan manejar sus asuntos internos.

El logro de estos objetivos enfrentaba enormes obstáculos cuyas raíces están en un sistema de poder en el que los indígenas están sujetos a una brutal explotación y violencia. Los indígenas padecen los más altos niveles de pobreza y los más bajos niveles de acceso a la educación, a los servicios de salud y a las oportunidades económicas. Fueron víctimas de las peores y más extensas crueldades de la guerra. El acuerdo reflejó un consenso en la mesa de negociaciones, pero no fue específico, y es muy probable que no haya sido compartido por el grueso de la sociedad no indígena. También, en varios aspectos, su implementación requería legislación o reformas constitucionales o ambas.

Impuestos, gasto social y tierra. La parte medular del acuerdo socioeconómico y agrario es progresista. El desarrollo socioeconómico requiere justicia social junto con un crecimiento sostenible; la participación ciudadana en la toma de decisiones es vital; el Estado está obligado a superar la inequidad social. El gobierno se fijó una gran cantidad de compromisos para legislar y sancionar, para tributar y gastar, para descentralizar y reformar las estructuras administrativas, y para tratar a todos los grupos sin discriminación, mencionando de manera específica una garantía para las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas y del campo. Sin embargo, para muy pocos de esos compromisos se establecieron metas cuantitativas, costos, fechas límites o los aspectos específicos de la división del poder.

Las presiones más significativas para lograr un cambio estuvieron dirigidas a los compromisos más específicos del acuerdo —para el año 2000, aumentar en un 50% el gasto del gobierno en salud y educación e incrementar en un 50% los ingresos tributarios del gobierno. Fueron sobre todo los donantes internacionales quienes más presionaron para que se indicaran cifras concretas, diciendo que condicionarían los 1.9 mil millones de dólares que prometían en ayuda para la reconstrucción de la posguerra, al cumplimiento por parte del gobierno de estos compromisos particulares del tratado.

Dado el equilibrio de fuerzas al final del conflicto civil en Guatemala, no es de sorprenderse que en la negociación se mantuviera la puerta bien cerrada a cualquier reforma económica radical y que sólo se llegara a unos cuantos acuerdos específicos con metas concretas y verificables, con sus respectivos calendarios. No obstante, los gobiernos guatemaltecos y los miembros más pragmáticos del sector empresarial estaban dispuestos a hacer algunas concesiones en el tratado, porque se daban cuenta que la paz era necesaria para reducir la imagen de paria de Guatemala. La voluntad de negociar también se vio fortalecida por el deseo de aprovechar la disposición de la comunidad internacional de ayudar con la reconstrucción de la posguerra. Sin embargo, la implementación de los acuerdos demostró ser mucho más compleja.

LA REFORMA MILITAR

Podría decirse que el cambio más profundo en la transición de la guerra a la paz y hacia la democracia en América Central ha sido la reducción del poder y de la influencia de los militares en cada uno de los tres países. En Guatemala ese declive ha sido el menor de todos. En cada uno de los países los militares gozan de una considerable autonomía institucional respecto de las otras ramas de gobierno, y están relativamente libres de fiscalización por parte de las autoridades civiles, lo que ha conducido a la corrupción, sobre todo en Guatemala. Pero ni siquiera en Guatemala gobiernan los militares, ni tampoco formulan políticas. Pueden bloquear ciertos tipos de cambios que afectan sus intereses medulares, y en Guatemala lo han hecho, aunque cada vez con menos frecuencia; sin embargo, aun en Guatemala quedaron atrás aquellos tiempos en que la guardia presi-

dencial prácticamente controlaba la agenda diaria de trabajo del presidente Cerezo (1985-1990), el primer presidente civil en llegar al poder en más de tres décadas.

En El Salvador y en Guatemala el ejército gobernó desde la década de 1930. En un inicio, estos gobiernos estuvieron encabezados por caudillos (Martínez en El Salvador, Ubico en Guatemala). En El Salvador, después de 1944 prevaleció una dictadura militar institucional. En Guatemala, Ubico fue destituido y en el período de 1944-1954 hubo gobiernos electos; después de eso la institución militar gobernó (con algunas pugnas internas) hasta 1985 o hasta algún momento en la década de 1990, según el análisis que se haga. En El Salvador, un gobierno civil "subió al poder" en 1982, pero como lo planteara el FMLN en ese momento, se podría decir que el ejército proseguía con la guerra, y que hasta 1989 el ejército y Estados Unidos siguieron siendo los verdaderos centros de poder en el país.

En Nicaragua, el ejército no gobernó como institución. Sin embargo, el primer Somoza surgió del ejército, y el último había recibido entrenamiento militar (en West Point, entre otros lugares). Los Somoza manejaban las fuerzas armadas como un ejército personal que hacía cumplir la voluntad de la dinastía. Cuando los sandinistas llegaron al poder había instituciones civiles, y después de 1984, un presidente y un órgano legislativo electos. No obstante, a la conducción colectiva de los sandinistas en la dirección nacional se le llamaba "los nueve comandantes", y éstos solían portar uniformes militares. Asimismo, la palabra "sandinista" formaba parte tanto del nombre del ejército —encabezado por Humberto Ortega, uno de los nueve comandantes— como del de la policía —que tenía unidades de combate y cuyo jefe era Tomás Borge, otro de los nueve.

Ninguna de las instituciones militares salió invicta de las guerras civiles de la década de 1980. No hubo marchas triunfales. En cada caso, sin embargo, las negociaciones de paz eliminaron a sus enemigos (el FMLN, la URNG, y la contra) como fuerzas militares, aunque en el caso de Nicaragua es preciso modificar un poco esta conclusión, ya que una cantidad considerable de bandas de la contra persistieron durante años haciendo demandas políticas y económicas.

Sin embargo, en cada caso la institución militar estuvo a la defensiva, aunque mucho menos en el caso de Guatemala, donde los mismos militares decidieron permitir la llegada de gobiernos civiles al poder y, también, que hubiera negociaciones de paz. Tanto en El Salvador como en Guatemala, los militares perdieron el control institucional formal sobre las fuerzas policiales de sus países, aunque en Guatemala no se sabe con certeza si la pérdida de control es real, y en ambos países se ha recurrido a las fuerzas armadas —a pesar de las disposiciones de los tratados de paz— para mantener el orden público o para asuntos de seguridad interna. En cada caso, los militares perdieron el control sobre asuntos de inteligencia interna, aunque de nuevo no está claro si la pérdida de control es real.

Los diversos procesos que llevaron a esas transformaciones y las diferencias en los resultados fueron producto de las distintas instituciones, de las ventajas alcanzadas en las guerras y de la fuerza resultante de los acuerdos de paz. La Guardia Nacional de Somoza obviamente fue derrotada, pero segmentos de sus cuerpos de oficiales comandaron la contra hasta el último momento de la guerra. El ejército guatemalteco básicamente derrotó a la URNG, aunque no pudo llevar la guerra a su fin. Desde el punto de vista institucional y respecto de otros órganos de poder, las fuerzas armadas guatemaltecas eran relativamente más fuertes que su contraparte salvadoreña. Esta última, desde un poco después de la segunda guerra mundial, de vez en cuando tenía elementos reformistas que eventualmente sucumbían ante los elementos antirreformistas. En Guatemala, en 1944, los elementos reformistas, aliados con algunos civiles de clase media, sacaron a los militares del poder. Cuando regresaron, débiles al principio, fortalecieron su mano política y su peso económico, y hasta hace poco carecían de elementos reformistas.

LA DESMILITARIZACIÓN EN EL SALVADOR

Tras la segunda guerra mundial, el ejército salvadoreño parecía alternar entre periodos de reforma en los que se abrían espacios políticos para varios grupos civiles, seguidos de cambios en el mando militar o en la conducción del gobierno que llevaban a la represión política. Los grupos civiles pronto pasaban a ocupar los espacios —los sindicatos, por ejemplo, se volvían más activos. Esto provocaba una reacción en los poderes económicos, que los llevaba a presionar por la adopción de una política de línea más dura. La línea dura de la elite económica parecía tener la voz más fuerte y la influencia decisiva en momentos de crisis.

En ocasiones, los acontecimientos externos alimentaban ambas tendencias. La revolución cubana condujo a que los Estados Unidos entrenaran al ejército salvadoreño en tácticas de contrainsurgencia, pero también a presionarlo para que abriera más espacios, no para grupos militantes sino para partidos políticos. Los partidos políticos, especialmente los demócrata cristianos, tuvieron éxito en elecciones locales y parlamentarias, ganando la alcaldía de San Salvador y diputados en un legislativo relativamente ineficaz. A su vez, esto condujo a demandas a favor de una reforma agraria. En 1972 se instaló la contrarreforma, cuando los militares, temerosos de perder el poder, defraudaron a los civiles cuando éstos intentaron alcanzar la presidencia. Sin embargo, ante el temor de una explosión social, el recién electo presidente militar propuso una reforma agraria en pequeña escala. Su plan fue derrotado, en gran medida por la reacción extrema de los grandes terratenientes. En las siguientes elecciones en 1997, también marcadas por un fraude, el ganador fue un candidato militar de línea dura. En octubre de 1979, tras la victoria sandinista, elementos reformistas del ejército dieron un golpe que condujo a reformas en marzo de 1980, lo que provocó extremas reacciones por parte de la línea dura de los sectores civiles y militares, enormes incrementos en los asesinatos, incluido el del arzobispo Romero, y la guerra. (Stanley)

Según la mayoría de los análisis, a inicios de la década de 1980, la línea dura de las fuerzas armadas era estimulada y financiada por los civiles, o bien éstos se unían a aquella. En 1981, ex oficiales del ejército —incluido Roberto D'Aubuisson—, terratenientes y profesionales fundaron ARENA como operación paramilitar y como partido político que participaría en las elecciones venideras. La oligarquía terrateniente, a la que los acontecimientos de 1979 tomaron por sorpresa, nunca había tenido un partido político, sino que había dejado la política en manos de los militares, sobre los cuales podía ejercer un cierto control mediante el reclutamiento de cadetes para la Academia Militar y mediante el aspecto financiero. (Zamora, 1998)

Durante la guerra hubo varias situaciones que contribuyeron a poner a los militares a la defensiva al llegar el momento de las negociaciones de paz, cuando los negociadores del gobierno tenían que tener la posibilidad de acordar una serie de concesiones mutuas que comprometían mucho los intereses de los militares y, en particular, los intereses de la línea dura.

Al gobierno de Estados Unidos le tomó mucho tiempo tomar en serio los abusos contra los derechos humanos en El Salvador, y al decir esto se presume con generosidad que el gobierno de Estados Unidos no aprobaba la aniquilación masiva de la izquierda, que tuvo lugar en 1980-1982. La política norteamericana siempre estuvo comprometida por su deseo de evitar los avances del FMLN. Su indiferencia, impotencia o incompetencia prevaleció incluso tras el asesinato de dos ciudadanos norteamericanos y del director de la agencia salvadoreña a cargo de la reforma agraria. Los dos primeros estaban ayudando con la implementación de la reforma agraria. Es casi seguro que uno de los dos era agente de la CIA. Estas muertes ocurrieron después del brutal asesinato de las cuatro monjas estadounidenses a finales de 1980. Pronto fue evidente que la orden de disparar venía de elementos de la oficialidad militar. Para cometer los asesinatos de los funcionarios encargados de la reforma agraria, se escogió el comedor de un lujoso hotel, por aquello de que entre más espectacular y espeluznante el precedente, mejor resultaría.

Este caso ilustra el poder que tenían las fuerzas armadas salvadoreñas. Los dos matones del

caso finalmente confesaron, y en su confesión mencionaron que dos oficiales situados en las afueras del hotel les habían dado la orden de matar a los norteamericanos, y que les habían suministrado las armas ya con sus respectivos silenciadores. Tras una considerable presión por parte del embajador norteamericano y luego del jefe del comando sur para toda América Latina, y hasta del presidente Reagan, el caso fue sobreseído, y uno de los oficiales obtuvo un puesto en la comandancia. El ejército salvadoreño, por su lado, logró una recomendación de Reagan para que se le incrementara la ayuda militar. Las fuerzas armadas salvadoreñas sabían que Estados Unidos tenía necesidad de ellas, y que no iban a comprometer su impunidad ante la ley.

Unos meses antes de las elecciones de marzo de 1984 en El Salvador, el vicepresidente Bush visitó el país para dar al alto mando una severa conferencia sobre los derechos humanos, e hizo un llamado para que a los culpables de violaciones a los derechos humanos se les enviara al exilio o se les diera de baja. Esta reprimenda se unió a críticas similares expresadas por el embajador Thomas Pickering, y a la entrega al gobierno de una lista de personas de quienes Estados Unidos sospechaba que dirigían escuadrones de la muerte. Durante todo este periodo, la versión pública que manejaba el gobierno norteamericano era que había elementos disidentes en el ejército que estaban fuera del control de las estructuras de mando centrales. Sin embargo, la visita de Bush señaló una nueva posición, ya que era de sobra conocido que el ex embajador Deane Hinton había sido amonestado por hacer críticas demasiado fuertes al ejército acerca de los abusos contra los derechos humanos.

Tras la visita de Bush hubo una disminución de los abusos contra los derechos humanos, pero éstos no cesaron. Algunos de los oficiales que aparecían en la lista suministrada por Bush fueron discretamente retirados de sus altos cargos. Sin embargo, la postura básica del ejército fue cerrar filas. Los militares estaban convencidos de que combatían contra el comunismo, y que lo que hacían le resultaba a Estados Unidos menos oneroso que enviar sus propias tropas, y que, además, su comportamiento no era peor que el que habían tenido los Estados Unidos en Vietnam. Aunque los detalles son demasiado complicados para contarlos, durante toda la década de 1980 el ejército salvadoreño resistió al máximo todos los esfuerzos por investigar y resolver casos relacionados con los derechos humanos. Debido a la presión norteamericana, no pudieron evitar todos los procesos en el caso de las monjas y de los funcionarios que ayudaban en el proceso de la reforma agraria, pero el sistema de impunidad impidió que se condenara a quienes ordenaron los asesinatos.

Una situación que generó hostilidad entre el ejército y la elite económica fue la formación, a mediados de la década de 1980, de bandas de secuestradores, integradas por elementos militares y civiles de los escuadrones de la muerte, que capturaban a miembros de la elite económica para exigir recompensa. Aunque hubo un intento por culpar al FMLN, pronto se hizo evidente que no estaba involucrado en los casos de unos once secuestros. Se ejerció presión y eventualmente se abandonó esta práctica. No obstante, era obvio que algunos de los involucrados tenían vínculos con oficiales militares de alto rango —algunos de ellos considerados por Estados Unidos como sus aliados—, y con elementos reformistas dentro del ejército. Fueron detenidos importantes miembros de la red de secuestradores —que tenían muchas historias que contar. A uno le llenaron el cuerpo de balas "cuando quiso escapar" y el otro se ahorcó, según los reportes.

Otro suceso fue que D'Aubuisson cambió su estrategia. Tras su fallido intento por convertirse en presidente interino en 1982, y luego de su fracaso en las elecciones de 1984 —cuando Estados Unidos apoyó de manera encubierta a su oponente, Napoleón Duarte—, D'Aubuisson concluyó que necesitaba deshacerse de su imagen de miembro de los escuadrones de la muerte y presentar una cara más moderada. Esto condujo a la selección de Cristiani para candidato presidencial, quien al inicio de su mandato manifestó un serio intento por poner fin a la guerra mediante negociaciones, apoyándose en mordaces comentarios contra el

FMLN. Para la misma fecha —inicios de 1989— el FMLN había dejado bien claro que el principal elemento de su posición negociadora era la depuración y la reforma del ejército. Si bien estas negociaciones de mediados de 1989 no llegaron a nada, esos acontecimientos no pueden haber sido buenas noticias para el alto mando del ejército. (Stanley, Williams & Walter)

Los acuerdos de paz. En los acuerdos se estipulaba que una comisión conformada por tres prominentes salvadoreños se encargaría de evaluar a los oficiales de las fuerzas armadas en lo referente al respeto por los derechos humanos, incluidos aquellos casos en que no se hubiera procedido a corregir y a sancionar a las tropas al mando de cualquiera de esos oficiales. Se llamaba la Comisión Ad Hoc. Las deficiencias graves serían motivo para recomendar al presidente la remoción del cargo para el oficial involucrado, o bien su baja. Estas recomendaciones se harían en privado, si bien al secretario general de la ONU se le darían los nombres de los oficiales. El gobierno tendría 60 días para tomar las necesarias medidas administrativas para hacer efectivas las decisiones de la comisión.

En los acuerdos también se planteaba la creación de una Comisión de la Verdad, que se encargaría de investigar e informar sobre una lista de notorios abusos contra los derechos humanos, cometidos supuestamente por el ejército o por el FMLN. La comisión publicaría sus conclusiones, incluida la lista de nombres, pero éstos no se utilizarían como evidencia en ningún procedimiento judicial. La Comisión de la Verdad estaría encabezada por tres figuras internacionales con experiencia en asuntos jurídicos, las que serían nominadas por el presidente de El Salvador con la aprobación del secretario general de la ONU.

Debido a los años de represión en El Salvador, los analistas pensaron que sería la Comisión de la Verdad la que tomaría las acciones más consecuentes, puesto que su composición internacional y su vínculo con el secretario general de la ONU la protegería de cualquier represalia, mientras que los tres salvadoreños de la Comisión Ad hoc estarían sujetos a todo tipo de presiones y amenazas.

Los acuerdos también contemplaban la disolución de dos de las tres unidades de policía y la eliminación gradual de la tercera —la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional y la Policía Nacional— la que sería reemplazada por una nueva fuerza policial.

También se estipulaba la desmovilización —en fases vinculadas a la desmovilización de segmentos del FMLN— de varios batallones de respuesta rápida creados durante la guerra, y la reducción del ejército a más o menos la mitad de su contingente (un tema que provocó bastante debate).

Los negociadores acordaron formar un nuevo consejo académico en la Academia Militar, para que se encargara de mejorar el programa de estudios con el fin de que el respeto a los derechos humanos ocupara un lugar prominente en la formación de los cadetes. Y también estuvieron de acuerdo en la posibilidad de nominar a un civil como ministro de defensa. Asimismo, la función de inteligencia interna del ejército pasó a manos de una entidad civil bajo la supervisión del presidente. Sin embargo, es poco lo que se sabe sobre esa transición.

Cada una de esas disposiciones violentaba la idea de las fuerzas armadas de que los civiles no deberían interferir en asuntos militares.

El drama de la implementación. El calendario para la implementación de los acuerdos no vinculó expresamente el cumplimiento de conjuntos de disposiciones de los acuerdos con cada una de las cinco etapas para la desmovilización de las tropas del FMLN, las que culminarían con la destrucción de su armamento. El 31 de octubre de 1992 era la fecha en que todo debía estar completado. No se contempló que la nueva Policía Nacional Civil (PNC) debía estar totalmente entrenada, aunque sí el despliegue inicial de los primeros reclutas. El informe de la Comisión de la Verdad estaba programado para marzo del siguiente año.

En los primeros meses se atrasaron muchas de las tareas programadas, de manera que, por ejemplo, el FMLN postergaría por dos meses la desmovilización del primer 20% (que debía realizarse el 31 de mayo) por lo menos hasta que se hubieran concluido —o mostraran señales de que

se concluirían— unas cuantas actividades que se suponía tenían que haber terminado para la fecha de esa desmovilización en particular.

La Comisión Ad Hoc fin empezó a trabajar a tiempo, a mediados de mayo. Sólo contaba con 90 días para revisar el historial de 2,300 oficiales del ejército, y dependía de las recalcitrantes fuerzas armadas para obtener los documentos básicos. La comisión recibió información sobre miles de abusos cometidos contra los derechos humanos que las organizaciones de derechos humanos en El Salvador habían documentado con mucha valentía durante toda la guerra, aun cuando algunos de sus miembros habían sido asesinados. Esta documentación contenía información sobre la hora y el lugar, pero rara vez sobre los oficiales que estaban directamente a cargo. Considerando los riesgos que corría, la comisión tuvo a su disposición muchas excusas para producir un informe insulso y dejar que fuera la Comisión Internacional de la Verdad, que gozaba de mayor protección, la que señalara a los responsables con nombre y apellido. Mas sus miembros —Eduardo Molina, Abraham Rodríguez (ambos con vínculos con el PDC) y Reynaldo Galindo Pohl— optaron por la vía del coraje. La comisión decidió revisar al primer 10% de la oficialidad y evaluar ese grupo sobre la base del patrón de los abusos contra los derechos humanos ocurridos bajo su mando, aun si los abusos se habían cometido bajo el mando de oficiales que estaban varios niveles por debajo en la cadena de mando.

El 23 de septiembre, con cinco semanas de atraso en el calendario de trabajo, la comisión envió un informe secreto al presidente Cristiani y al secretario general de la ONU, Boutros Boutros Gahli, quien, según se filtró después, recomendó el retiro o la baja para más de cien oficiales, incluidos los que estaban a la cabeza de la cadena de mando. El FMLN anunció que no desmovilizaría sus últimos contingentes sino hasta que se implementaran las recomendaciones de la comisión. Los periódicos conservadores en El Salvador pusieron el grito en el cielo ante este intento "de la izquierda" por dañar el prestigio de las fuerzas armadas, y en respuesta, Cristiani solicitó al secretario general de la ONU que permitiera que algunos de los oficiales que aparecían en la lista permanecieran en el ejército por un año más, y otros hasta finales de 1993. La propuesta fue rechazada.

La ONU propuso un nuevo calendario, según el cual, el 30 de noviembre Cristiani tendría que presentar el plan para implementar la recomendación de la comisión —y no la implementación en sí misma— además, el FMLN tendría que completar un anterior inventario de su armamento que estaba incompleto, y la destrucción del mismo iniciaría el 1 de diciembre, para luego desmovilizar el último 20% de sus tropas para el 15 de diciembre. La ejecución total de las recomendaciones de la comisión se realizaría el 31 de diciembre. Las partes acordaron estos términos, y el FMLN cumplió.

Pero a inicios de enero, el secretario general encontró que Cristiani había violado el tratado con respecto a quince de los oficiales que estaban en la lista, incluidos el ministro y el viceministro de defensa, los generales René Ponce y Orlando Zepeda.

Sin embargo, estos dos oficiales anunciaron su renuncia en marzo, varios días antes de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad, en el que se describían, entre otras atrocidades, los papeles que Ponce y Zepeda habían desempeñado en el asesinato de los seis jesuitas.

Cristiani se unió al coro de las fuerzas conservadoras que denunciaban a la Comisión de la Verdad. La comisión responsabilizó al FMLN por varios casos de violación a los derechos humanos, pero su capacidad para investigarlos y su limitado mandato para explorar un número restringido de casos notorios, dejó a los militares y a sus defensores con la sensación de que se les veía como los principales culpables de los abusos contra los derechos humanos. Según toda la evidencia, incluso la compilada por Estados Unidos, el ejército sí fue el responsable de la mayor parte de los abusos contra los derechos humanos; la única diferencia entre las diversas fuentes consistía en qué tan mayor había sido su parte. A pesar de que Cristiani denunció a la Comisión de la Verdad, el presidente anunció que en julio se retiraría del mando al resto de los oficiales, aunque el alto mando no se

retiró sino hasta finales del año. En años subsiguientes, en los tribunales norteamericanos se han entablado juicios civiles contra figuras militares.

La Comisión Ad Hoc fue la primera evaluación a gran escala realizada y oficialmente aprobada por civiles, sobre el historial de derechos humanos de la oficialidad de un ejército latinoamericano.

La desmilitarización. En 1988 los gastos militares ascendieron a 279 millones de dólares, y para 1992 habían tenido una reducción de 90 millones. Sin embargo, en 1992 aún equivalía al 2.2% del PIB, el equivalente al gasto público en salud y educación. El siguiente año bajó aún más, hasta llegar al 1.7% del PIB (tanto la salud como la educación también decayeron un poco, aunque totalizaron más que los gastos militares). Aunque la ayuda militar norteamericana disminuía con rapidez, en 1991-1993 no hubo presión por parte de Estados Unidos o de las instituciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) para que el gasto militar se redujera con mayor prontitud o para que el dinero se invirtiera en salud. Quizás pensaron que esto estaba fuera de su competencia o que no debían interferir en la política interna, o que Cristiani había llegado hasta donde podía con los militares, o una combinación de estas apreciaciones. En aquel momento eran abrumadoras las necesidades de la posguerra, tanto en salud como en educación. En Nicaragua, los Estados Unidos no habían sido tan modestos en sus presiones para que se redujera el gasto militar. (Boyce)

En Guatemala, esta renuencia por parte de los organismos multilaterales eventualmente cambió.

Entre 1992 y 1998 hubo una reducción en el presupuesto militar del 14% al 5.5% como proporción del presupuesto público. Para 1998 había bajado al .7% del PIB, según una fuente, y al .06% según otra. En términos proporcionales hubo modestas reducciones después de eso. En los últimos cinco años de la década, los contingentes de tropa sumaban unos 16,000 integrantes en un país con unos seis millones de habitantes. (Vela Castañeda, PNUD 2001)

En años posteriores, Cristiani utilizó al ejército para que cumpliera funciones policiales, como se indica más adelante. Los militares fueron aceptando poco a poco la nueva presencia civil en la academia militar y fue creciendo el profesionalismo de las unidades militares.

Cinco años después de la firma de los acuerdos, el ejército ya no era un factor político en la política salvadoreña. Sin embargo, la supervisión civil es limitada. El presupuesto militar que se presenta a la Asamblea está descrito en términos muy generales, y la mayoría de los detalles son secretos. Una década atrás, la actitud de los militares era que los civiles no deberían fiscalizar sus asuntos. En 1994, en ocasión de una conferencia sobre las relaciones cívico-militares, un oficial manifestó que la idea de que un civil ocupara la cartera del Ministerio de Defensa equivalía a tener una persona analfabeta como ministro de educación. Desde entonces se ha logrado un cierto avance. En el nuevo Colegio de Altos Estudios Estratégicos se han graduado muchos más civiles que militares, de manera que ha aumentado el aporte y la pericia civiles. Sin embargo, el presidente Saca ha seguido a sus antecesores y decidió nominar a un general como titular en el Ministerio de Defensa.

El ejército ha estado en las noticias desde que El Salvador decidió contribuir con un contingente de 400 soldados a la estadounidense "coalición de los dispuestos" en Iraq. Y aún en la actualidad es el único país de América Latina que mantiene tropas en Iraq.

LOS MILITARES EN GUATEMALA

Los acuerdos de paz de 1996 en Guatemala no contenían una disposición para la creación de una Comisión Ad Hoc, como la había en El Salvador. Allí tampoco hubo un cambio constitucional similar para reducir el papel del ejército, como fue el caso en El Salvador antes de firmar los acuerdos.

En Guatemala, el ente paralelo a la Comisión de la Verdad fue la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Esta demostró ser un poderoso instrumento, sustentado en la documentación sobre los derechos humanos recopilada por los grupos de derechos humanos en Guatemala, incluido el enorme proyecto conducido por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala — Recuperación de la Memoria Histórica— para el que

se entrevistó a miles de guatemaltecos en las áreas donde los militares habían cometido los peores abusos contra los derechos humanos y las más terribles masacres. La Comisión de Esclarecimiento Histórico encontró que el ejército había cometido el 90% de los asesinatos y masacres políticos. Sin embargo, a diferencia de la Comisión de la Verdad en El Salvador, los acuerdos de Guatemala no permitían que se mencionaran los nombres de los responsables.

El 26 de abril de 1998, dos días después de que se publicara el informe, el obispo Gerardi, quien encabezó el proyecto interdiocesano, fue brutalmente asesinado. Posteriormente unas figuras militares fueron condenadas por el caso (y luego tuvieron éxito inicial con una apelación) en un proceso judicial investigativo marcado por la destrucción de la evidencia, la intimidación, el asesinato de testigos, y las amenazas violentas contra jueces y fiscales, llevando a algunos de ellos al exilio, todo ello a pesar del alto nivel de atención que le prestaron al caso la MINUGUA y varios embajadores.

En pocas palabras, en Guatemala la reforma militar ha sido radicalmente distinta a la de El Salvador.

No obstante, ha habido un cambio significativo aunque es difícil evaluarlo debido a que las fuerzas armadas siguen siendo una institución cerrada de fuerzas oscuras que incluyen a oficiales jubilados y medio jubilados, especialmente aquellos que antes ocupaban cargos en unidades de inteligencia. Sin embargo, se puede ver que en varias coyunturas se ha puesto a los militares a la defensiva, y que éstos han perdido terreno.

A los reformistas de finales de la década de 1980 —Mejía Víctores, y luego durante la administración Cerezo, el coronel Héctor Gramajo— difícilmente se les podía tildar de liberales demócratas. Ellos estaban en contra de la represión masiva (asesinar a todos los disidentes) y a favor de la represión selectiva. De hecho, la situación de los derechos humanos empeoró durante las administraciones de Cerezo y Serrano, así como en la presidencia interina de Ramiro de León Carpio, quien ocupó el cargo tras el s*erranazo*. (Carpio había sido procurador de los derechos humanos).

Sin embargo, Gramajo y otros lograron repeler dos intentonas de golpe contra Cerezo por parte de elementos de extrema derecha en el ejército, alentados por segmentos de la elite agroexportadora, quienes opinaban que la propuesta de aumentar los impuestos del 5 al 7% significaba que Cerezo y su administración eran comunistas. Gramajo estuvo a favor de que se enjuiciara a los conspiradores y de que se les dieran sentencias de diez años en prisión (las que poco después se redujeron o se conmutaron). Gramajo se consideraba a sí mismo como un reformista que intentaba salvar las prerrogativas de un ejército que no estaba al corriente de lo que sucedía en el mundo moderno.

Algunos de los que impidieron el *serranazo* fueron elementos de la inteligencia militar bajo el mando del coronel Otto Pérez (quien ahora está con la administración Berger). En lo que respecta a los derechos humanos bajo los acuerdos de paz negociados durante el periodo de Carpio, se estipuló que era preciso poner fin a las patrullas de reclutamiento, y el presidente eliminó la conscripción; el Congreso votó a favor de una excepción parcial a la doctrina que estipulaba que a los militares no se les juzgara en tribunales civiles.

Una masacre perpetrada por los militares en octubre de 1995 en Xamán, fue juzgada en los tribunales civiles y provocó la renuncia del ministro de defensa. Esto no tenía precedente. Sin embargo, el caso de Xamán contra 25 soldados se prolongó durante cuatro años, y los militares destruyeron la evidencia. Al final el veredicto se redujo a homicidio culposo, con sentencias de cinco años conmutadas por una multa de unos mil dólares.

El recién elegido presidente Arzú ordenó cambios generales en el alto mando, nombrando para los cargos de ministro de defensa y de jefe del estado mayor a oficiales que no estaban vinculados a graves violaciones a los derechos humanos, y dando de baja a una media docena de oficiales de la línea dura. Los medios escritos interpretaron esto como una señal, y publicaron historias de actos ilícitos en el alto mando. Se rumoraba que las historias provenían del mismo alto mando y que

tenían el propósito de erradicar a los elementos militares involucrados en el crimen organizado. Una operación montada por Arzú condujo a la detención de Alfredo Moreno Molina, un agente secreto con amplios vínculos militares, a quien se acusó de tráfico de drogas. Esto condujo a la remoción, al menos temporal, de nueve oficiales de alto rango, varios de los cuales habían prestado sus servicios en la inteligencia militar, incluido el general Ortega Menaldo, jefe del poderoso Estado Mayor Presidencial (EMP) durante el periodo de Serrano, y de quien se rumoraba que había estado detrás del golpe de Serrano.

Sin embargo, Molina y Menaldo nunca fueron enjuiciados, y más tarde ambos estuvieron implicados en la corrupción de la administración Portillo. Arzú nunca estableció un calendario para abolir al EMP, y de hecho pareció fortalecer sus operaciones de inteligencia y anti secuestro, cuando un año después de los primeros cambios volvió a hacer otros similares en el alto mando, reemplazando al jefe del estado mayor por el jefe del EMP, Marco Tulio Espinoza, y nombrando al cuñado de Espinoza para el cargo de jefe del EMP.

A diferencia de la situación en Nicaragua y El Salvador, los acuerdos de paz contemplaban concretamente reducciones en el presupuesto militar para que, como proporción del PIB, en 1999 fuera un 33% menor que en 1995. Era preciso ahorrar en el gasto militar para invertirlo en salud, educación y seguridad pública. Los militares cumplieron con creces esta meta en los dos primeros años, y en el tercero sólo se excedieron por un pequeñísimo monto. Sin embargo, en el 2000 y el 2001, el gasto volvió a subir a los niveles previos. Del 68% del PIB pasó al 83% en el 2000 y al 96% en el 2001. El presupuesto aprobado por la Asamblea cumplía con las metas establecidas, pero con los amplios poderes de que dispone el ejecutivo para hacer ajustes en el presupuesto en el transcurso del año, el presidente Portillo prodigó abundantes fondos adicionales a los militares. Hubo protestas por parte de la sociedad civil y de MINUGUA, que encontró que los excesos violaban el espíritu y la letra de los acuerdos. Al año siguiente, el ministro de defensa prometió que no aceptaría fondos de la presidencia, dejando el presupuesto de defensa por encima del 66% del PIB.

En los acuerdos de paz no se abordaron otros activos generadores de ingresos controlados por el ejército, que consistían en un banco, el Instituto de Previsión Militar —que incluye un fondo de pensiones—, las industrias militares y las propiedades agrícolas. En los acuerdos sí se exigió que los militares entregaran el canal de televisión que estaba en su poder.

Portillo también realizó cambios generales en el alto mando y declaró que aboliría el EMP. Los cambios continuaron durante los dos primeros años de su administración. Entre ellos estuvo la llegada de Álvaro Méndez Estrada (de quien se decía que era el protegido de Ortega Menaldo) al cargo de ministro de defensa, y la capacidad del hijo de Ríos Montt de saltar por encima de oficiales de más alto nivel para obtener una promoción que lo colocó a cargo de las finanzas del ejército. A fin de cuentas, el EMP no fue abolido sino hasta que concluyó el periodo de Portillo en el poder.

Como lo reportara HI en enero del 2002, el caso contra Moreno marchó a tropezones durante cinco años, culminando eventualmente en su liberación bajo fianza en diciembre del 2001. Un testimonio en ese caso son las afirmaciones de un testigo, Francisco Ortiz, quien implicó a oficiales de alto nivel en redes de corrupción que datan de 20 años, principalmente a través de la aduana. Ortiz también implicó a Portillo, quien públicamente era amigo de Moreno.

Tras la toma de posesión de Berger, Portillo salió abruptamente del país, y la administración Berger dice estar recopilando evidencia para tratar de extraditarlo. Asimismo, se entabló un juicio contra Ríos Montt por su papel en la organización de los violentos sucesos del jueves negro, durante los cuales murió un reportero. A Ríos Montt se le concedió una forma amplia de "arresto domiciliario", en la que tiene restringido el acceso al área metropolitana de la capital mientras el caso se transfiere a procedimiento judicial.

Durante los primeros cinco años después de la firma de los acuerdos de paz, el ejército procedió con lentitud a cambiar el despliegue geográfico de

sus tropas a posiciones más acordes con la defensa del país y menos apropiadas para su tradicional estrategia de contrainsurgencia. Los informes de MINUGUA revelan una artera resistencia. Seis años después de la firma de los acuerdos, MINUGUA volvió a quejarse de que los despliegues seguían reflejando una estrategia de contrainsurgencia y mencionó, en particular, dos puestos militares en la región ixil en el Quiché, una antigua zona de guerra. El ejército prometió cerrarlos. Un año más tarde aún no lo había hecho y los militares se negaron a brindar información a MINUGUA sobre la ubicación de sus tropas. El equipo de verificación procedió a recorrer todo el país para obtener esa información y descubrió que sólo se habían efectuado unos mínimos cambios. El ejército hizo más promesas de producir un plan y llevarlo a efecto a finales del 2002. (MINUGUA, 2002)

En el 2004 Berger hizo más cambios. Anunció que iba a recortar el número de tropas de las 31,000 que existían cuando se firmaron los acuerdos, o bien restándoles unos 6,500 hombres, o reduciéndolas a 16,500 —la información difiere, al igual que los cálculos en cuanto al número de efectivos que realmente tiene el ejército. La reacción de los militares ante el cambio fue el silencio.

Asimismo, después de la firma de los acuerdos se aprobó una ley en la que se solicitaba una información más abierta por parte del gobierno. Un miembro del Congreso empezó a presionar para que se abrieran los libros contables del ejército, y a inicios de septiembre reiteró su demanda. Si esto llegara a suceder, sería interesante ver si el ejército actual permite que se abran los libros de años anteriores. Y si lo hace, esta sería otra apertura para dar cuenta de lo que sucedió en el ejército durante los años más oscuros. En Guatemala hay una ley de amnistía que protege a los militares y a la guerrilla de que se les enjuicie por acciones realizadas durante la guerra, pero exceptúa ciertos abusos contra los derechos humanos (genocidio, por ejemplo) y no es tan amplia como la ley de amnistía en El Salvador.

Los militares ya no parecen controlar la toma de decisiones políticas en los gobiernos civiles, como lo hicieron entre 1987 y 1993, y los múltiples cambios ocurridos desde entonces a nivel de los mandos han creado una agitación interna. Los militares podrían estar a la defensiva. Es posible que haya oficiales a quienes les gustaría "limpiar la casa" y establecer un cuerpo más profesional o uno con una mejor reputación internacional. (Cabe señalar que recientemente Guatemala envió a Haití un contingente de tropas al mando de los brasileños, pero no envió soldados a Iraq). Hasta podría ser que haya oficiales que quieran rendir cuenta de sus acciones pasadas. Sin embargo, las corrientes dentro del ejército mantienen una gran fortaleza institucional —como lo demostró el caso de Gerardi y otros notables casos de derechos humanos—, en un contexto en el que no existe ninguna otra institución fuerte, y al parecer, hay una enorme voluntad de mantener su impunidad. A pesar de la pérdida del poder y de los privilegios, el ejército aún retiene formidables cuotas de poder. Esto lo puede hacer en parte porque los gobiernos civiles aún no se han fortalecido a causa de la debilidad de los partidos políticos y de la constante rotación, así como de lo que parece haber sido casi un patrón de eventos y cambios en el mando para favorecer los intereses de corto plazo.

LA REFORMA MILITAR EN NICARAGUA

En su discurso inaugural, Violeta Chamorro anunció que Humberto Ortega permanecería como jefe del ejército, pero que ella personalmente se designaría ministro de defensa. Chamorro aceptó con la condición de que Ortega renunciara al FSLN y aceptara una drástica reducción en el contingente del ejército y en su presupuesto. Chamorro dejó al jefe de la policía en su cargo, pero reemplazó al sandinista titular del Ministerio del Interior y fundador del partido, Tomás Borge.

La retención de Ortega provocó que dos de los ministros de su gabinete renunciaran de inmediato en señal de desagrado. Los Estados Unidos, al igual que otros elementos dentro de la coalición de la UNO que estaba en proceso de desintegración, presionaron por el despido de Ortega y del jefe de la policía. Esta presión comenzó de repente, y se mantuvo durante años como parte de las demandas de las bandas armadas de ex contras que exigían tierras y beneficios.

Más allá de lo admitido por los sandinistas durante la guerra, el Ejército Popular Sandinista (EPS) había sido un órgano del FSLN y, además, había adquirido ciertas características asociadas con ejércitos latinoamericanos más tradicionales y con ejércitos de corte soviético. La estructura organizativa del ejército seguía líneas partidarias en las que a las principales unidades y subunidades se les daban nombres partidistas. El órgano de toma de decisiones del ejército y de la policía eran básicamente un subcomité de la dirección nacional — los nueve comandantes. Un buen 80% de los oficiales del ejército eran militantes activos del FSLN.

En un discurso pronunciado ante oficiales del ejército dos meses después de la derrota electoral de los sandinistas, el propio Humberto Ortega reconoció que las decisiones en torno a las promociones a menudo se habían basado en criterios partidistas y no en capacidades militares demostradas. El código judicial militar instituido en 1980 impedía que a los oficiales del ejército se les procesara en tribunales civiles, una disposición que aparentemente entraba en conflicto con la Constitución de finales de 1987. (Cajina)

La desmilitarización. A finales de julio de 1990, el ejército liberó de servicio a unas 41,000 tropas, un poco menos de la mitad que había estado en servicio activo en enero de ese año, aunque no se sabe a ciencia cierta cuántos de estos efectivos permanecieron en sus puestos unos días después de las elecciones, cuando muchos de los conscriptos sencillamente se retiraron. En noviembre, 5400 oficiales y suboficiales fueron jubilados con su respectiva indemnización, con ofertas de capacitación empresarial para unos 3700 de ellos, y con un año de beneficios de salud y educación primaria para sus familias. Oficiales de alto rango y aquellos con más años de servicio obtuvieron una mayor indemnización. En agosto del siguiente año hubo una segunda ronda de despidos, que incluyó a 3,000 oficiales y suboficiales. A estos también se les indemnizó y se les ofrecieron tierras en el campo y en la ciudad. Una tercera ronda de jubilaciones tuvo lugar en julio de 1992, con protestas por parte de los oficiales argumentando que el dinero que se les pagaría se entregaría por etapas, y que las tierras agrícolas ya se habían repartido o se repartirían sólo al 6% de los oficiales en retiro. Así como el gobierno no había cumplido los acuerdos con la contra, el pago de los paquetes de indemnización (sin ayuda internacional) se estaba haciendo con mucha lentitud y no se habían entregado los títulos de las tierras.

En apenas dos años, el ejército de Nicaragua dejó de ser el más grande de América Central para convertirse en el más pequeño. El gobierno redujo su presupuesto de 177 millones de dólares en 1990 a 51 millones de dólares en 1991. Entre 1993-1995 su promedio fue de 33 millones. El número de tropas bajó a 28,500 en 1991, a 21,000 en 1992, y a 15,250 en 1993 (con 3200 oficiales). En ese momento el ejército nicaragüense tenía la mitad del tamaño del ejército salvadoreño (que había tenido una reducción de sus más de 60,000 contingentes), en un país con una población más grande pero con un territorio mucho más pequeño que defender. (Más adelante en la década, el nivel del ejército salvadoreño pasó a unos 16,000 soldados). El ejército salvadoreños no tenía que lidiar con bandas rearmadas de guerrilleros que exigían tierra, y mucho menos con ex soldados rearmados que también exigían tierra. Ortega se mantuvo ocupado bregando con múltiples acciones armadas que no cesaban debido a la falta de cumplimiento por parte del gobierno hacia la contra desmovilizada. El ejército y la policía nicaragüenses se redujeron hasta tal punto que no les era posible enfrentar debidamente este reto. (Dye, et. al., 1995; Vela Catañeda)

Bajo constante presión para que renunciara, el general Ortega hizo muchas cosas con la esperanza de conquistar a aquellos que se le oponían. Criticó la anterior politización del ejército. Alabó a la nueva administración y manifestó estar "casado" con el plan económico de Antonio Lacayo. Declaró que la elección de Chamorro había hecho más por alcanzar la paz y por obtener ayuda internacional de lo que hubiera sido el caso de salir electo su hermano. Dos años después de la derrota electoral confundió a sus críticos y enfureció a los sandinistas cuando otorgó al agregado militar de Estados Unidos en Nicaragua la más alta condecoración militar del ejército, la que llevaba el

nombre de su hermano Camilo, caído en la lucha contra Somoza. Algunos veteranos de guerra devolvieron sus condecoraciones en señal de protesta. Humberto Ortega conducía el ejército hacia su independencia del FSLN.

En julio de 1993, en uno de los muchos casos de bandas armadas que hacían demandas políticas, veteranos retirados del EPS —el ejército sandinista de la década de 1980— marcharon hacia la ciudad de Estelí, en el norte del país, para exigir tierra y otros beneficios. El ejército les infligió una pronta y feroz derrota en una batalla que resultó en la muerte de varios de los insurgentes. En contraste, el gobierno había negociado muchas de las otras demandas armadas hechas por ex contras. Una vez más le llovieron a Ortega las críticas de los sectores sandinistas.

Un análisis sobre las razones que llevaron al ejército a adoptar una línea tan dura en Estelí, las atribuye a la presentación de la nueva ley militar ante la Asamblea, y a que Ortega quería impresionar a sus críticos norteamericanos y antisandinistas haciéndoles ver que el ejército era independiente del partido y leal al gobierno. Ortega había planteado que el ejército elaboraría un código en el que se establecerían los periodos de servicio para los comandantes, se regularían las promociones y se establecerían las líneas de autoridad entre el presidente y los militares. Chamorro estuvo de acuerdo, pero luego en septiembre de 1993 sorprendió a Ortega al anunciar, en un discurso pronunciado en ocasión del día del ejército, que en el transcurso de 1994 enviaría a Ortega a retiro. Esto parecía violar el acuerdo de que su partida estaría determinada por los términos del código militar que aún estaba en proceso de elaboración. El senador Helms había anunciado que pretendía condicionar la ayuda para Nicaragua, a una demostración de que el gobierno controlaba al ejército.

El código fue finalmente aprobado en septiembre de 1994, tras meses de debate. El margen de victoria fue muy estrecho, similar a los márgenes obtenidos por Chamorro en otra legislación. El voto fue de 49-37, con la bancada del FSLN votando a favor y con votos en contra provenientes de una variedad de elementos de la línea dura de la coalición de la UNO. Estos últimos recibieron el respaldo del cardenal Obando y Bravo, de *La Prensa* y del Consejo Superior de la Empresa Privada, COSEP, cuyos miembros estaban particularmente obsesionados con la constante habilidad del ejército para tener sus propios negocios, libres de impuestos.

La ley facultaba al presidente para que designara o rechazara al jefe del ejército sobre la base del candidato propuesto por el Consejo Militar, un grupo compuesto por unas tres docenas de oficiales de alto rango. Los periodos de servicio eran por cinco años y la nominación de un nuevo jefe se haría a comienzos de 1995, es decir, hacia el final del periodo de gobierno de Chamorro. Ortega puso su renuncia con derecho a una pensión, y el nuevo jefe del ejército, Joaquín Cuadra, asumió el cargo en febrero de 1995. La estructura del sistema de nominación sugiere que los dos próximos comandantes también serán oficiales que sirvieron durante años en el EPS. La idea era que el presidente que fuese elegido en 1996 no tuviese la oportunidad de seleccionar a un jefe del ejército sino hasta transcurridos casi cuatro años de su periodo de cinco. (Entre las enmiendas constitucionales de las que se habló más atrás está la reducción del periodo presidencial y de la Asamblea, de seis a cinco años).

Cuando llegó el turno de Alemán, éste intentó controlar el proceso de selección del ejército, lanzando su propio candidato. Sin embargo, el Consejo Militar opuso resistencia, neutralizó al candidato y obligó a Alemán a desistir de su idea. El general Carrión fue seleccionado para el cargo.

El presidente Bolaños todavía tiene que lidiar con este asunto. Su relación con los militares ha tenido sus altibajos. En 1990, Bolaños hizo eco al llamado del presidente Arias de Costa Rica, para la desmilitarización de Nicaragua. Para Arias esto formaba parte de una campaña más amplia para desmilitarizar a América Latina, siguiendo el modelo de Costa Rica. Puede que Bolaños haya tenido una motivación similar, pero en ese momento él tenía una reputación bien merecida de ser un mordaz y colérico antisandinista. La mayoría de las instituciones se resisten a desaparecer, y a los ejércitos en particular no les gusta que sus enemigos los liquiden. El ejército salvadoreño fue purgado mas no eliminado.

Años más tarde, cuando era vicepresidente y tuvo ocasión de trabajar con el ejército tras el huracán Mitch, Bolaños mostraba una inclinación más favorable hacia la institución. El año pasado, Bolaños alabó al ejército cuando presionó para el envío de un contingente de tropas nicaragüenses a Iraq, a pesar de la impopularidad de esta acción entre la población. Un año antes, Estados Unidos había renovado la ayuda militar para Nicaragua. (Nicaragua ya retiró sus tropas de Iraq.) A mediados de septiembre del 2004, el presidente, junto con el Ministerio de Defensa y el general Carrión, suscribió un convenio con la oficina del PNUD en Managua para realizar un estudio sobre las relaciones democráticas entre militares y civiles.

Sin embargo, en el 2003 hubo una serie de movimientos que parecían estar haciendo eco al llamado de Bolaños por la desmilitarización, cuando su canciller propuso la gradual desmilitarización de América Central. Esto coincidió con la presión de Estados Unidos, tras los eventos del 11 de septiembre del 2001, para que Nicaragua destruyera el arsenal de misiles antiaéreos SAM de fabricación soviética, que databan de la época de 1980, incluidos los SAM-7. A Estados Unidos le preocupa que éstos pudieran ser adquiridos por grupos terroristas. El ejército nicaragüense permitió que Estados Unidos examinara sus medidas de seguridad, pero ha rechazado las solicitudes de destruir el inventario, aun después de que el secretario de Estado, Colin Powell, visitara Nicaragua a finales del año pasado. Varias fuentes en los Estados Unidos citan un inventario de unos 400 a 2,000 misiles. (Grigsby)

Al ejército nicaragüense le preocupa el hecho de que, en relación con su tamaño, Honduras tiene una fuerza aérea bastante grande. Es posible que muchos de los aviones y misiles ya no estén funcionando, y la probabilidad de un conflicto con Honduras parece muy remota, pero todos los ejércitos tienen planes de contingencia.

El ejército de Nicaragua cuenta con unos 16,000 efectivos, cifra que más o menos corresponde a la del ejército de El Salvador. Sin embargo, su presupuesto militar de los últimos años es entre el 25 y el 30% del que tiene el ejército salvadoreño. Los respectivos presupuestos son de 35 y 30 millones de dólares al año. La población de Nicaragua equivale a dos tercios de la de El Salvador. Sin embargo, ese presupuesto equivale a una mayor proporción del PIB de Nicaragua (8% contra 1%) porque Nicaragua tiene un PIB mucho más bajo. El territorio de Nicaragua es seis veces más grande que el de El Salvador.

Los militares manejan ciertos negocios que no son auditados, y en el pasado el sector privado se ha quejado al respecto. No se sabe cómo y en qué medida estos negocios generan ingresos para el ejército o para un fondo de pensiones. Cuando Humberto Ortega se fue a vivir a Costa Rica se le consideraba una persona bastante adinerada. Cuadra, por su parte, proviene de una familia pudiente. La Asamblea, al igual que en otros países, no ha examinado en detalle los gastos militares, aunque a inicios de la década de 1990 se mostró bastante agresiva con el recorte del presupuesto militar.

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA

UNA VISTA DE LA SITUACIÓN: LA VIOLENCIA EN NUEVA LINDA

El 30 de agosto al menos diez personas murieron por heridas de bala cuando la Policía Nacional Civil (PNC) de Guatemala intentó desalojar a cientos de familias campesinas de una plantación que, irónicamente, se llamaba *Nueva Linda*. Hacia finales del año pasado los campesinos habían invadido la plantación en uno de varios casos recientes de invasiones de tierra pro-

tagonizados por campesinos, quienes afirman que los dueños no les habían pagado sus salarios o que talvez décadas atrás, les usurparon sus tierras. En esta ocasión perdieron la vida tres policías y siete campesinos.

Muy pronto circularon varias versiones de los hechos muy distintas. La Comisión de Derechos Humanos del Congreso fue la encargada de investigar los acontecimientos y de presentar un informe en un plazo de treinta días. Hubo repetidas aseveraciones de que uno o más campesinos estaban armados con fusil(es) de asalto AK-47, lo que el gobierno consideró como evidencia de que o bien eran elementos del crimen organizado o tenían algún vínculo con la URNG. Los periódicos reportaron que la policía había maltratado a varios reporteros, y al menos dos de ellos habían presenciado cómo la policía había disparado a quemarropa contra los campesinos.

El presidente Berger culpó a elementos paramilitares o del crimen organizado infiltrados entre los campesinos. El Procurador de Derechos Humanos culpó a los dueños de la finca, de nacionalidad española. El nuevo ministro de gobierno (quien tiene a su cargo la PNC), Carlos Vielman, subrayó la legalidad de la operación policial y enfatizó el hecho de la presencia de los fusiles AK-47. El ministro de defensa dijo que sólo después de que la policía lo solicitara, había llegado un destacamento al lugar de los hechos, y que fuera de tomar sus posiciones, los soldados no habían estado involucrado en estos acontecimientos. Los campesinos y algunos grupos de derechos humanos manifestaron que no había habido espacio para negociar el asunto. Dos miembros del Congreso quisieron mostrar un video que habían filmado el día posterior al asesinato, pero lo impidieron los partidos asociados con el gobierno.

Guatemala ha padecido tanta violencia política, tantas masacres durante tanto tiempo, que ningún acontecimiento puede emblematizar por sí solo todo el acervo de la guerra, las dificultades de la paz y del establecimiento del estado de derecho con justicia social. Sin embargo, un sencillo esbozo de la confrontación en *Nueva Linda* ilustra los problemas que enfrenta Guatemala:

- Desde que se formó la PNC como parte de los acuerdos de paz, ha habido constantes denuncias de ejecuciones extrajudiciales, del uso excesivo de la fuerza y, más allá de eso, de actividades criminales, incluso asesinatos, cometidos por la policía.
- La meta de los acuerdos de paz de formar una nueva fuerza policial emanó de los señalamientos de que la antigua fuerza formaba parte del ejército y de que había sido corrupta e infestada de crimen. Pero en cierto sentido, la nueva fuerza no es realmente nueva. Casi todos sus comandos de alto y mediano nivel provienen de las viejas fuerzas de seguridad o del ejército, y la mayoría de sus primeros reclutas proceden de las antiguas fuerzas de seguridad.
- El hecho de que el ministro Vielman sea nuevo en el cargo, no es ninguna novedad. Berger llegó a la presidencia en enero, y éste es su segundo ministro de gobernación. Su antecesor, el presidente Portillo, tuvo cuatro ministros de gobierno en un periodo de cinco años, y nueve jefes de la PNC.
- Berger designó a Vielman para el cargo, en respuesta a una serie de alarmantes titulares y sucesos que daban la impresión de una ola de crímenes que crecía con rapidez, además de los altos y crónicos niveles de criminalidad que ya existían antes de los acuerdos de paz de 1996. En enero, por ejemplo, en algunas zonas de la capital los conductores de autobuses se negaban a prestar servicio debido a los constantes robos. La ciudadanía se había manifestado en contra del crimen. El gobierno ya había anunciado una ofensiva contra el crimen que, entre otras medidas, consistía en una programa diseñado por Berger que incluía reducir el número de armas en manos de civiles, lanzar una ofensiva contra las pandillas, poner en práctica un patrullaje conjunto entre la PNC y el ejército, y organizar un Frente contra la Violencia. Embarazosos relatos periodísticos cubrían cada una de estas iniciativas. La PNC no sabía nada sobre el programa dirigido a reducir el número de armas en manos de civiles. El periódico *Siglo XXI* recorrió dos docenas de barrios y no pudo detectar las nuevas patrullas.

- En julio, Berger anunció una nueva serie de patrullas conjuntas entre la PNC y el ejército, las que en la capital involucrarían a 4,000 oficiales de la policía y a 6,000 miembros del ejército, además de la inteligencia militar que operaría en el área metropolitana. Para darse idea de la magnitud de esta acción, hay que señalar que, a nivel nacional, la PNC cuenta con un total de poco más de 20,000 policías, y Berger venía de anunciar una reducción en las filas del ejército que lo dejaría con 16,500 tropas. Según fuentes policiales, en el desalojo de *Nueva Linda* se movilizaron 900 oficiales de la policía, provenientes de distintas unidades, incluida una fuerza especial para control de multitudes y 80 soldados del ejército. Sin embargo, —según cifras publicadas a principios de septiembre en el diario *Siglo XXI*— con las patrullas conjuntas ya supuestamente operando, sólo en el mes de agosto, en el área metropolitana —que cuenta con 1.9 millones de habitantes— el número de homicidios fue de 153, es decir, 69 muertes más que en julio. Esto contrasta con la ciudad de Boston, de apenas 50,000 habitantes, donde el fin de semana posterior a los acontecimientos en *Nueva Linda*, hubo alarma entre la población a causa de los asesinatos entre pandillas que resultaron en un triple homicidio. La tasa de homicidios en Boston en los primeros meses del año fue de 28, un importante incremento respecto del año anterior.
- En los acuerdos de paz se contemplaba la reducción del ejército y su retiro de las funciones policiales. Su misión era defender la soberanía nacional. La ratificación de este aspecto de los acuerdos fracasó, junto con otras disposiciones, en un complejo referendo constitucional marcado por una abrumadora abstención. Técnicamente hablando, el uso de tropas del ejército en *Nueva Linda*, y el supuesto uso del 40% del ejército en patrullas conjuntas para combatir el crimen en la capital, no constituían violaciones a los acuerdos, aunque ciertamente no reflejaban el espíritu de los mismos.
- Guatemala entró al proceso de paz debido, en parte, a que los militares percibían que la nación estaba aislada como consecuencia de su (bien merecida) reputación de violentar los derechos humanos. No debió haber sido del agrado de Berger el hecho de que el número de muertos en *Nueva Linda* haya sido de suficiente magnitud para merecer la atención de los titulares de las noticias de CNN en inglés, a la par del asalto a una escuela perpetrado por terroristas en Rusia, y la más reciente decapitación de un rehén en Irak. Con la endémica caída del sector de exportaciones agrícolas, Berger había anunciado sus planes para revitalizar la importante industria del turismo en Guatemala. Como Guatemala pudo percibir durante la violenta época de la década de 1980, la industria del turismo, más que cualquier otra, es altamente sensible a noticias de primera plana sobre violencia, crimen y disturbios políticos.
- *Nueva Linda* evocaba el importante tema del acceso a la tierra, incorporado en los acuerdos de paz. En el campo había habido un aumento en la falta de acceso a la tierra, y la pobreza rural alcanzaba los más altos niveles. Durante mucho tiempo Guatemala ha tenido niveles extremadamente altos de inequidad en la tenencia de la tierra. A diferencia de El Salvador y Nicaragua, no tuvo una reforma agraria en la década de 1980, y su programa de posguerra para la transferencia de tierras, como se indica más adelante, era de una escala notoriamente menor que en los otros dos países, aunque en Nicaragua las transferencias de tierra en la posguerra fueron a menudo violentas.
- *Nueva Linda* era parte de las crecientes invasiones de tierra por parte del campesinado. Con una represión que no era nada insignificante, pero cuyos niveles habían bajado enormemente respecto de lo que fueron entre 1954 —cuando fue destruida la primera reforma agraria del régimen de Arbenz— y 1996, para el 2003 las invasiones de tierra habían aumentado de unas cuantas a un total de 60, y según algunos cálculos, a más de 100 para el 2004. Las invasiones no era sólo un esfuerzo para obtener tierra o para reducir la inequidad en su distribución, que eran las metas de las reformas agrarias oficiales.

Más bien, en prácticamente todas ellas, los campesinos afirmaban que habían sido motivadas por las acciones ilegales por parte de los dueños de la tierra; ya fuese que el título de propiedad fuera falso, o que habían adquirido las tierras por usurpación (a menudo décadas atrás), o en la mayoría de los casos, que los actuales dueños no pagan a sus trabajadores los salarios acordados. Los campesinos manifestaban que en vista de que el sistema judicial no había resuelto estos problemas, la invasión era un intento por forzar una solución.

- Durante la administración Portillo hubo varios desalojos. El más violento acaso haya sido el del Quiché, donde el dueño de la finca era miembro del partido de Portillo, el FRG. Desde que Berger llegó al poder, la tasa de desalojos aumentó a cerca de una docena en ocho meses, aunque en la mayoría de los casos no había habido violencia. Ese incremento actuó como catalizador para una reunión entre Berger y líderes campesinos, tras la cual Berger prometió suspender por un periodo de 90 días los desalojos. No se ha aclarado cuál es la base legal de esa promesa. Los desalojos provienen de órdenes judiciales, y el sistema judicial es independiente del ejecutivo. Por otro lado, entre muchos otros elementos del enfrentamiento en *Nueva Linda* que siguen sin aclararse, está la explicación del lapso de tiempo entre la orden judicial para que se procediera con el desalojo —que según se dice fue emitida en diciembre último—, y el desalojo mismo, que ocurrió más de ocho meses después, así como también el porqué se llevó a cabo un desalojo antes de que se cumpliera el periodo de 90 días que establece la ley.

En pocas palabras, la expulsión y los actos de violencia ocurridos en *Nueva Linda* vienen a plantear una maraña de otros asuntos de mayor dimensión, casi todos ellos relacionados con los acuerdos de paz: la conducta y mando de la policía; la ola de crímenes; la creciente militarización de las funciones policiales; la posible propagación del crimen organizado y las estructuras paralelas que lo respaldan; la inequidad en la distribución de la tierra y la pobreza rural; la ausencia de un estado de derecho en la rectificación de los agravios concernientes a los salarios campesinos y la titulación de la tierra; el funcionamiento del sistema de justicia; las relaciones entre las ramas judicial y ejecutiva; el papel del Congreso en la reforma; y la imagen internacional de Guatemala.

Cambios en la posguerra. En cada uno de los tres países se han emprendido esfuerzos significativos para reformar la policía y los tribunales. En El Salvador y Guatemala los paralelos son muy claros, ya que en ambos países los acuerdos de paz recomiendan la separación entre la policía y el ejército, la eliminación de las fuerzas policiales existentes, y la formación de cuerpos totalmente nuevos, así como una importante participación internacional en la reforma policial y judicial. En Guatemala, además, los acuerdos contemplan el mejoramiento en el acceso y uso de los tribunales por parte de los grupos indígenas, no sólo mediante el ofrecimiento de servicios de traducción, sino también por medio del uso de la ley consuetudinaria en algunas disputas, y la solución alternativa de diferencias que podría basarse en métodos consuetudinarios indígenas. En la búsqueda de esta meta se contó con una considerable ayuda internacional, tanto financiera como técnica, con resultados diversos.

En Nicaragua, la policía tiene orígenes sandinistas, no somocistas. Bajo Somoza, su Guardia Nacional desempeñaba funciones policiales y militares. Bajo los sandinistas, la policía estaba asignada a un ministerio aparte, si bien durante la guerra el Ministerio del Interior —a cargo de Tomás Borge, uno de los nueve comandantes y fundador del Frente Sandinista—, contaba con unidades de combate. No existía un plan sistemático para reformar a la antigua policía sandinista ni al sistema judicial, y la principal participación internacional era la presión norteamericana para eliminar a los sandinistas de los cargos de mando. Muchos de los esfuerzos en la posguerra por cambiar la policía han resultado en pugnas por el control de la jefatura del órgano policial.

En Guatemala, antes de la guerra la policía contaba con 12,500 agentes —una fuerza que se con-

sideraba como el socio menor del ejército. En las áreas rurales, estos policías se complementaban con guardias privados que trabajaban para los grandes terratenientes y que eran la fuerza policial privada del dueño. En El Salvador había tres feudos policiales —la Policía de Hacienda (encargada de aduanas, más que nada), la Policía Nacional (PN), y la Guardia Nacional. En algunas áreas la Guardia Nacional estaba a disposición de los grandes terratenientes con conexiones políticas, y hasta había casos en que en las plantaciones había cuarteles de la Guardia Nacional. Durante la guerra, el ejército estaba conformado en su mayoría por reclutas, mientras que en las tres unidades policiales salvadoreñas había muchos oficiales de carrera y no de clase. Las tres tenían un mal historial en lo referente a derechos humanos, aunque la Policía Nacional en menor medida.

En Guatemala el ejército era el que controlaba el sistema judicial, y éste no tenía jurisdicción alguna sobre las fuerzas armadas. En El Salvador, la nueva Constitución de 1983 autorizaba a la Asamblea a elegir a la Corte Suprema por voto mayoritario y por periodos de cinco años. A su vez, la Corte Suprema controlaba el resto de las cortes —la selección de los magistrados, el presupuesto, la disciplina y las destituciones. Esto significaba que el partido más grande escogía la Corte Suprema, y en la práctica lo hacía con criterios políticos. Al final de la guerra, el presidente de la Corte Suprema, Mauricio Gutiérrez Castro, muy aparte de sus vínculos políticos con ARENA, era un personaje notoriamente arbitrario y ostentoso que ejercía mucho control sobre todo el sistema judicial y sobre otros elementos del ordenamiento jurídico. Gutiérrez Castro, por ejemplo, había designado como jefe de medicina legal en el país a un individuo cuya necesidad de publicidad en los tabloides condujo al sensacionalismo, a expensas de procedimientos justos e incluso con falsificación de evidencias. El sistema judicial, encabezado por la Corte Suprema, tenía facultad para disciplinar a los abogados. En Nicaragua, los sandinistas controlaban los tribunales, aunque no en su totalidad, ya que siempre se hacían oír algunas voces independientes.

El crimen en la posguerra. En los tres países, el fin de la guerra trajo consigo un gran incremento en la criminalidad. Durante la guerra, casi toda Managua había sido muy segura hasta para las mujeres que caminaran solas por la noche. La policía no aceptaba sobornos. Poco después de la guerra las personas evitaban detenerse en los semáforos al caer la noche, y la policía se mostraba muy dispuesta a aceptar sobornos. Hubo un gran incremento en los robos y allanamientos de moradas a mano armada. Pero tanto en El Salvador como en Guatemala, el problema de la delincuencia era mucho más extenso, más organizado y más violento, y aún persiste, si bien en El Salvador se observa una reciente reducción. Aunque las estadísticas son notoriamente malas, durante un par de años a finales de la década de 1990, la tasa de homicidios en El Salvador excedió la de Colombia. Sigue siendo como cinco veces mayor que la de la ciudad de Nueva York. Se calculaba que en El Salvador había unos 20,000 pandilleros, una importante minoría de ellos importados de las pandillas salvadoreñas de Los Ángeles, jóvenes cuyas familias huyeron de El Salvador en la década de 1980.

El secuestro con fines de lucro se generalizó en Guatemala, y las víctimas no sólo eran de los sectores pudientes. Durante la guerra en El Salvador, la izquierda llevó a efecto secuestros políticos, y utilizaba a las victimas para intercambiarlas por guerrilleras y miembros de izquierda que estaban en manos del gobierno. Durante la guerra también hubo secuestros para extraer ganancias, que estuvieron vinculados a elementos del ejército. Desde que terminó la guerra, el secuestro no ha sido tan generalizado como en Guatemala, pero hasta hace poco seguía siendo un problema muy serio.

Además de las pandillas, en los tres países ha habido bandas del crimen organizado. En Guatemala el problema parece ser mucho más extenso y más difícil de resolver debido a que las bandas tienen suficiente influencia —los poderes paralelos— para evitar enjuiciamiento o, cuando se les enjuicia, para evitar que se les condene. Ha habido casos de bandas roba-carros que tienen vínculos en los Estados Unidos y vehículos que provienen

de ese país. En los tres países hay evidencia de blanqueo de dinero, una parte del cual proviene de la corrupción y otra parte del tráfico de estupefacientes. En Guatemala hay evidencia de un creciente y extenso trasiego de drogas con múltiples pistas de aterrizaje en áreas remotas del país, en particular en la zona oriental y en el saliente norte del Petén. Según comentarios de un funcionario del Ministerio de Gobierno, hay áreas del país que se dedican al tráfico de drogas y que están fuera del control del gobierno. En Nicaragua, desde 1990 ha habido importantes cargamentos de drogas que se movilizan por la Costa Atlántica, un área de poca población y carente de infraestructura vial. Parte de la droga se transporta en lanchas rápidas que provienen de la vecina isla colombiana de San Andrés. Sin embargo, en Guatemala el problema va mucho más allá del trasiego de droga, pues implica el cultivo de la hoja de coca y de amapola —ésta última para la producción de heroína— así como parte del procesamiento de los cultivos. En Guatemala prácticamente cada observador experimentado cree que en el tráfico de drogas están implicadas actuales y anteriores figuras militares, en particular algunas que ocuparon cargos de inteligencia. En Nicaragua, se alega que algunos miembros de la policía en la Costa Atlántica han estado involucrados en el tráfico de drogas.

La mayoría del público está muy desprotegido ante el crimen. En El Salvador, durante más de una década, en las encuestas nacionales el crimen aparece constantemente como el segundo problema más serio del país. Números extraordinariamente elevados de encuestados (entre el veinte y el treinta por ciento) responden que alguien de su familia fue víctima de un crimen en los cuatro meses anteriores a la encuesta. En Guatemala las encuestas recientes arrojan resultados similares. Y particularmente en las zonas rurales, aunque no de manera exclusiva allí, turbas de linchamiento han hecho justicia por sus propias manos. En las zonas rurales de Guatemala la cobertura policial es muy incipiente.

Los ricos sí tienen protección. En los tres países ha habido un rápido y extenso crecimiento de fuerzas urbanas de seguridad privada, que casi por completo carecen de regulación.

LAS REFORMAS EN EL SALVADOR

El sistema judicial. En El Salvador, las negociaciones de paz condujeron a nuevas disposiciones constitucionales para la selección de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), ocho meses antes de que se firmaran los acuerdos finales. En los acuerdos finales también se detallaron medidas para abolir las fuerzas policiales existentes y crear un cuerpo totalmente nuevo.

Bajo la Constitución de 1983, la Asamblea legislativa elegía a los magistrados de la CSJ por mayoría de votos, para un periodo de cinco años. El partido más grande podía seleccionar la corte. Esto daba como resultado nominaciones basadas en lealtades partidarias y una corte comprometida. A su vez la CSJ nombraba a los jueces de primera instancia, los disciplinaba y controlaba sus presupuestos, y también tenía autoridad sobre la situación profesional de los abogados.

El FMLN consideraba que el sistema judicial estaba sometido al poder de los militares y de la clase pudiente. El informe publicado por la Comisión de la Verdad en 1993 arroja una conclusión similar: que las instituciones de gobierno en El Salvador no habían tenido la voluntad o la capacidad para poner fin a los abusos cometidos por el ejército contra los derechos humanos, y que el sistema judicial tenía una "tremenda responsabilidad" ante la impunidad. ARENA ciertamente no suscribió esta afirmación, pero elementos "modernizantes" dentro del partido, y el presidente Cristiani en particular, entendían que un sistema judicial totalmente politizado no era bueno para atraer inversiones. Esto no quiere decir, sin embargo, que la reforma abolió el sistema predominante de favores políticos y familiares en los sectores público y privado.

Las nuevas disposiciones de la Corte, las que no se implementaron sino hasta 1994, exigen una mayoría de dos tercios de la Asamblea para seleccionar a los magistrados, y la selección tiene que basarse en las listas de nominación enviadas por el Consejo Nacional de la Judicatura y por el colegio de abogados. Los periodos de los magistrados se ampliaron de cinco a nueve años, y cada tres años se renueva una tercera parte de los quince magis-

trados. Esto ha significado que el partido más grande no puede seleccionar a los magistrados como lo hacía en el pasado, y que ahora debe haber una negociación entre los partidos. Si esto no despolitizó totalmente el proceso —usted vota por mi candidato y yo voto por el suyo, como en el pacto en Nicaragua— el requisito de que los magistrados seleccionados debían ser de listas presentadas por el colegio de abogados y por un Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) relativamente independiente, le agregaba un nivel más de distanciamiento de la política cruda, y ampliaba las posibilidades de que los candidatos fueran seleccionados más por su capacidad profesional que por sus lealtades políticas o sus afinidades ideológicas. El CNJ había estado bajo el total control de la Corte Suprema, pero la nueva disposición también requería que sus miembros fueran seleccionados por una mayoría de dos tercios de la Asamblea, y se les daría el poder de examinar a los jueces, de hacer recomendaciones y de nombrar a los magistrados de la cámara de segunda instancia para cargos en la CSJ.

El presidente de la CSJ, Gutiérrez Castro, detuvo todas las reformas y el funcionamiento real de la Escuela de Capacitación Judicial hasta 1994, cuando se implementó por primera vez el nuevo método para seleccionar a los magistrados de la CSJ. Luego el proceso se dificultó, pero mostró una tendencia de los dos órganos colegiados —el colegio de abogados y el CNJ—a nombrar muchos magistrados sobre la base de la capacidad y el profesionalismo, y una subsecuente tendencia por parte del legislativo a seleccionar a estos candidatos. El proceso de nominación no resolvió todo el problema. La Asamblea se estancó por más de un mes, y ARENA (con 39 de los 84 votos) rechazó rotundamente a algunos de los candidatos en la lista, incluido Abraham Rodríguez, un acomodado empresario que había sido figura clave del partido demócrata cristiano, y, lo que viene más al caso, uno de los tres miembros de la Comisión Ad Hoc que había impulsado la purga del ejército. Sin embargo, eventualmente se llegó a un arreglo para los quince magistrados. Aunque algunos de los magistrados tenían vínculos políticos, había una diversidad de puntos de vista y un alto nivel de profesionalismo entre el grupo. Entre los quince estaban incluidas, por primera vez en la historia, las primeras dos mujeres seleccionadas para la Corte Suprema de Justicia.

Después de 1994 se amplió el sistema judicial con un incremento en el número de jueces de paz, que ahora asciende casi a cuatrocientos.

Sin embargo, el sistema permanece centralizado. En sus informes, la Comisión de la Verdad y luego la ONUSAL habían recomendado que la CSJ ya no controlara todo el sistema judicial, y que esa función pasara al Consejo Nacional de la Judicatura. (El Consejo de once miembros, incluía a algunos jueces, hasta que a finales de la década de 1990 fue reducido a seis miembros). El CNJ se encargaría de nombrar y destituir a los jueces de primera instancia, y de autorizar y disciplinar a los abogados. Estos poderes siguen estando en manos de la CSJ, la que estableció una unidad de investigación para examinar quejas contra los jueces, incluidos los del CNJ. Sin embargo, el CNJ recientemente se quejó de que la CSJ ha hecho caso omiso de sus propuestas de candidatos para cargos de juez de primera instancia.

A pesar de las reformas, la reputación del sistema judicial en sus niveles inferiores sigue siendo variopinta, con acusaciones por parte de sus críticos de que algunos jueces tienen una capacitación deficiente o están expuestos a la corrupción y a la influencia política, aunque la presencia de amenazas violentas e intimidación no parece ser tan extensa como en Guatemala. Los juzgados también han sido víctimas de la ola de crímenes. Los casos se mueven con lentitud, lo que prolonga las detenciones judiciales y abarrota el sistema penitenciario. Hay pocas condenas. Esto refleja, en parte, los débiles procesos investigativos de la policía y de los fiscales. Sin embargo, la Escuela de Capacitación Judicial poco a poco va teniendo algunos efectos positivos. (Popkin, 1994, 2000)

La policía. La Policía Nacional Civil (PNC) tuvo un nacimiento y una adolescencia difíciles. Aunque el gobierno firmó el acuerdo para disolver la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda, y eliminar gradualmente la Policía Nacional (PN), durante dos años fue preciso empujarlo a cada paso

para que implementara el acuerdo. Primero intentó simplemente transferir la GN y la Policía de Hacienda a otras sedes bajo otros nombres. Cristiani manifestó públicamente su preocupación, con presciencia, de que la disolución de estas fuerzas contribuiría a aumentar la ola de crímenes, una admisión realista que al menos mostraba que el presidente compartía algunas de las opiniones del FMLN en cuanto a que esos órganos carecían de integridad, por así decirlo. Esta maniobra fue bloqueada, pero dos meses más tarde se le permitió al gobierno transferir 3,000 tropas de la GN a la PN, aumentado el número de efectivos de ésta última en un 50%, lo que dificultaba detectar si los que pasaban de la PN a la PNC eran realmente de la GN. Bajo los acuerdos, el 20% de la PNC provendría de la PN y el 20% del FMLN. Verificaciones aleatorias comprobaron que se estaban escabullendo ex militares en el programa. Para el FMLN fue difícil llenar su cuota del 20% porque muchos de sus ex combatientes no tenían la formación necesaria. El pie de fuerza inicial de la PNC sería de unos 6,000 policías, con la idea de ampliarlo a 10,000 para 1999.

Al inicio hubo un retraso en el entrenamiento y despliegue de la PNC, y estuvo plagado de carencias de los recursos más básicos: vehículos, armamento, radios, salarios e instalaciones. El ejército no cedió prácticamente ningún recurso para la nueva PNC y en general no cooperó con este proceso.

El presupuesto de gobierno para dos años de funcionamiento de la Academia de Policía y de la PNC, representaba apenas el 45% de los 194 millones de dólares que se necesitaban. Al igual que con otros aspectos de los acuerdos, el gobierno suponía que la comunidad internacional financiaría el resto, pero los donantes se mostraron renuentes a hacerlo debido a anteriores controversias en torno al financiamiento internacional de las fuerzas de policía. Los Estados Unidos, Noruega y España prometieron otro 8% del presupuesto (los Estados Unidos fue el donante mayor). Hubo un atraso en la construcción de la Academia y, en lo que parecía una jugada carente de toda lógica, a los nuevos cadetes se les dijo que sus salarios iniciales serían como un 70% de lo que se había anunciado. Mas el déficit no se cubrió.

La mayor parte de la capacitación de la policía fue realizada por expertos de España, Noruega, Chile y Estados Unidos. Durante los despliegues iniciales de la PNC la ONUSAL proporcionó transporte y comunicaciones por radio (lo que estaba mucho más allá de su mandato), porque la PNC carecía de recursos. A pesar de esto, durante meses el consejo de la nueva academia no permitió que participaran en sus reuniones los encargados en ONUSAL de verificar los acuerdos.

En pocas palabras, en un inicio el gobierno protegió los intereses de los militares, quizás porque la comisión especial los estaba golpeando fuerte y porque en el mejor de los casos apoyaba con renuencia a la PNC. El FMLN no tenía la suficiente capacidad de vigilar desde la oposición. Sus esfuerzos en la PNC fueron inadecuados (en comparación con los que hizo en los asuntos relacionados con la tierra), como consecuencia de su debilidad organizativa, de las pugnas internas y de la necesidad de convertirse en un partido electorero. En los primeros años, en lugar del FMLN, fue ONUSAL la que más impulsó los esfuerzos por mantener en marcha los aspectos del tratado referentes a la PNC.

La PNC carecía de capacidad investigativa, y el gobierno, en vez de procurar que esa institución creara su propia unidad de investigación, intentó —con el apoyo de Estados Unidos— trasladar a la PNC dos unidades de la antigua estructura policial: una unidad antinarcóticos (la UEA), y una unidad de investigación (el SIC), con un dudoso historial de investigación sobre casos de derechos humanos. Eventualmente el FMLN aceptó el traslado, siempre y cuando se investigara y se capacitara al personal. Esto ocurrió durante la crisis de diciembre de 1992 en torno a la purga del ejército y la desmovilización final de las tropas del FMLN. La investigación no se hizo muy bien y luego surgió evidencia de que miembros del SIC habían encubierto o participado en casos de asesinato político u otras violaciones a los derechos humanos.

A pesar de estos desfavorables inicios, hubo ciertos avances positivos, incluidos los primeros

despliegues. Con la ayuda de la ciudadanía —precisamente el tipo de trabajo policial con participación ciudadana que habían contemplado los arquitectos de esta fuerza— las nuevas unidades pronto procedieron a desintegrar dos bandas rurales. La PNC fue muy elogiada en una encuesta de opinión pública. Durante varios años la PNC mantuvo en general un perfil positivo (en comparación con otras instituciones), aunque su reputación se vio empañada por la publicación de evidencias de casos de corrupción, de uso excesivo de la fuerza en su trato con grupos de manifestantes y hasta de ejecuciones extrajudiciales. Asimismo era obvio que los adversarios criminales a quienes se enfrentaban literalmente sobrepasaban su poder de fuego con mejores y más sofisticados equipos. La PNC perdió una cantidad considerable de sus miembros, mucho más allá de las pérdidas sufridas por cualquier fuerza policial en los Estados Unidos. Con una fuerza de 7,000 oficiales, entre marzo de 1993 y noviembre de 1995 la PNC tuvo 90 muertos y 470 heridos. (Stanley, 1993, 1996)

En una encuesta realizada en 1993, el 34% de los entrevistados dijeron que, en los últimos cuatro meses, ellos mismos o algún miembro de su familia inmediata habían sido víctimas de robo. La respuesta del gobierno fue utilizar patrullas militares para aumentar las tropas de la policía, una acción que fue popular pero que no se apegaba a los acuerdos. Las patrullas protegían los 50 kilómetros de carretera entre la ciudad y el aeropuerto, así como las carreteras por donde transitaban las cosechas destinadas a la exportación.

Más controvertido aún fue el nombramiento del capitán Oscar Peña Durán como máximo oficial de operaciones. Él venía del ejército y había sido el jefe de la controvertida UEA. El FMLN estaba consternado. Peña Durán había dirigido la impugnada unidad de investigación después del asesinato de los jesuitas. Sin embargo, el gobierno no tenía una gran lista de candidatos calificados. Y Peña Durán en efecto detuvo a oficiales del ejército —lo que fue un sorprendente vuelco— y a prominentes miembros de ARENA.

Sin embargo, Peña Durán puso en puestos de mando por todo el país a miembros de la UEA y del SIC, utilizándoles para crear su propia estructura de mando. Las pugnas para deshacerse de Peña Durán y de la UEA y el SIC se prolongaron por uno y tres años respectivamente, y llegaron a involucrar al representante Joe Moakley, quien había investigado el asesinato de los jesuitas. Cuando eventualmente se procedió a dar de baja a los restantes 71 miembros de las unidades, éstos amenazaron con quemar todos los archivos. Finalmente aceptaron irse cuando se les ofrecieron jugosos paquetes para su cesantía. (Costa)

En ese entonces el jefe de seguridad pública era Hugo Barrera y el jefe de la PNC era Rodrigo Ávila. Barrera, quien no era miembro de ARENA, era un individuo enérgico y ambicioso que deseaba mejorar la PNC. Pero en un estilo paralelo al de Peña Durán, Barrera era más un líder personalista que un forjador de una institución. Cuando finalmente fue posible sacar a las dos unidades —lo que Barrera postergó por meses— Barrera procedió a crear su propia unidad de investigación por fuera de la cadena de mando que había sido celosamente estructurada en los acuerdos de paz y en su implementación.

Para contrarrestar el peso de Barrera, los ONG locales presionaron al presidente Calderón Sol para que creara un Consejo Nacional de Seguridad Pública —un grupo de alto perfil que elaboraría una estrategia de seguridad pública. El prominente líder empresarial Luis Cardenal se unió a dos de los negociadores de los acuerdos de paz, Salvador Samayoa (quien estuvo con el FMLN durante toda la década de 1980 pero renunció después de los acuerdos) y el respetado intelectual y escritor David Escobar Galindo (quien había negociado del lado del gobierno).

El Consejo ayudó a asegurar la operatividad del sistema de pesos y contrapesos diseñado bajo los acuerdos de paz. El ministro de seguridad pública (Barrera) es el superior del director de la PNC, pero éste y el ministro son nombrados por el presidente, y la Asamblea Nacional puede destituir al director de la PNC. Se supone que la Academia —con un Consejo Académico civil, y políticamente pluralista— es independiente de la PNC. El ministro nombra un inspector general, pero debe ha-

cerlo con la asesoría y la anuencia del Fiscal General de la Nación y del Procurador de Derechos Humanos.

Luego el presidente Flores nombró a Mauricio Sandoval como director de la PNC. Sandoval cultivó una relación directa con el presidente Flores. Los ONG —que habían establecido una relación de trabajo con Ávila— se oponían al nombramiento de Sandoval porque éste había dirigido la Oficina de Inteligencia del Estado, una misteriosa agencia creada bajo los acuerdos de paz para poner bajo control civil la obtención de datos de inteligencia. Se suponía que, bajo los acuerdos, la policía quedaría separada del trabajo de inteligencia — a diferencia de la investigación de crímenes—, y los ONG temían que Sandoval fusionaría secretamente algunas funciones de los dos grupos. En el 2001 Sandoval negó estas acusaciones a HI. Asimismo, los jesuitas de la UCA señalaron que Sandoval había dirigido la Secretaría Nacional de Información, la que se apoderó de todas las radiodifusoras durante la ofensiva del FMLN en 1989 y que algunas de ellas habían trasmitido al aire llamadas telefónicas en las que se amenazaba de muerte a los jesuitas. Sin embargo, no hay evidencias directas de que Sandoval haya sido el responsable de esas declaraciones.

Sandoval era un director fuerte que preservó la cadena de mando interna de la PNC. Él concentró a la policía en áreas de alta criminalidad, aceptó sugerencias en cuanto al uso de nuevo métodos policiales con más base comunitaria, respondió a las sugerencias de la Comisión Nacional sobre Seguridad Pública, y se puso al frente de una masiva purga de la PNC. Antes de que Flores terminara su periodo en el gobierno, Sandoval renunció a su cargo, con la esperanza, según sus propias palabras, de ser candidato a la presidencia.

Uno hubiera imaginado que con los espectaculares niveles de criminalidad y con más de una década de encuesta tras encuesta en la que el crimen aparece como el problema más serio, las ramas ejecutivas y legislativas del gobierno habrían asignado mayores recursos y conducción a la creación de una PNC más eficaz. En la Asamblea legislativa el FMLN y ARENA han estado en pugna más a menudo sobre proyectos de ley que contemplan ataques de línea dura contra los criminales que sobre aquellos dirigidos a proteger los derechos de los acusados. No es ninguna coincidencia que el gobierno haya promovido los anteproyectos de ley de línea dura un poco antes de las elecciones presidenciales. Con demasiada frecuencia el gobierno toma medidas correctivas sólo cuando hay presión internacional (como en el caso del cabildeo de Moakley o de la presión de la ONU para que se creara la Comisión sobre Seguridad Pública) o cuando un suceso espectacularmente negativo fuerza la mano del gobierno.

Por ejemplo, cuando el presidente Calderón Sol asumió el poder en junio de 1994, el presidente Cristiani, tras repetidos retrasos, aún no había desmovilizado la PN. En ese mes, un aficionado filmó en vídeo un asalto a un banco a plena luz del día. La cinta parecía mostrar que uno de los ladrones era el coronal Corea, en ese entonces jefe de la unidad de investigación de la PN. El director de la PN encubrió a Corea, afirmando que éste estaba en la sede en ese momento, y Corea salió libre. La inmediata y muy negativa reacción por parte de los medios y del público obligó al recién nombrado Barrera a destituir a los agentes en la unidad de investigación de la PN (pero no así a sus compinches que ya habían pasado a formar parte de la PNC) y a proceder con la disolución final de la PN.

Seis años más tarde, con crecientes historias de corrupción en la PNC, Sandoval admitió que tenía evidencia irrefutable de la participación de oficiales de la policía en dos secuestros. Ese mismo día cuatro hombres, uno de ellos oficial de la policía, cometieron un robo en el Holiday Inn cerca de la Embajada de los Estados Unidos, y delincuentes vestidos con uniformes de policía asaltaron un negocio. Los medios de comunicación en El Salvador tienen una afición sensacionalista por los crímenes, y la cobertura de estos sucesos fue enorme. El presidente Flores nombró una comisión especial para evaluar a los agentes de la PNC y recomendar destituaciones. En una rápida revisión de un rezago de 1,200 casos disciplinarios, la co-

misión recomendó la destitución de 200 oficiales, algunos de ellos de alto rango. Algunos de los oficiales entablaron una demanda alegando falta de debido proceso.

Más tarde Sandoval y Flores lograron la aprobación de una ley especial que suspendía las protecciones a los funcionarios públicos. El FMLN votó a favor de la medida. Para finales de año, Sandoval había despedido a 1,500 de los 17,000 oficiales de la policía en una purga que obviamente cuestionó la imparcialidad del proceso. El PNC pasó de un extremo al otro, de un largo rezago de casos disciplinarios a un proceso en el que los comandantes simplemente podían señalar a las personas por meras sospechas y hacer que los destituyeran.

Sin embargo, según la mayoría de las versiones, la depuración siguió un largo curso hacia la eliminación de los elementos criminales y más corruptos de esa fuerza. No obstante, según algunos análisis, ese fue también un método para deshacerse de "tipos problemáticos", y ello incluía un desmesurado número de oficiales de policía que tenían sus orígenes en el FMLN, en los bajos, medianos y altos niveles de mando. El resultado ha sido que en las filas hay relativamente pocos ex miembros del FMLN. La gran mayoría de los oficiales de rangos superiores proceden de las viejas estructuras policiales, aunque ahora llevan ya 12 años removidos de esa experiencia. A muy pocos de los que entraron a la policía sin haber pertenecido al FMLN ni a las viejas estructuras de la policía se les han promovido a rangos superiores.

A finales del 2003 Samayoa informó a HI que no había grandes crisis en la PNC. Persistían serios problemas concernientes a la formación de una fuerza profesional capaz de usar computadoras y técnicas avanzadas de investigación. También persisten las fechorías de la PNC. En 2001-2002 la policía estuvo involucrada en una docena de homicidios e igual número de secuestros, y en siete robos con agravantes además de siete violaciones. Dos oficiales de policía de alto rango fueron acusados de abuso sexual. La PNC había tenido una tasa de suicidios extrañamente alta, unos 66 en el periodo 1994-2001, aunque la tasa descendió a uno en el 2001.

El presidente Flores anunció una política de mano dura contra las pandillas callejeras, y menos de un año antes de las elecciones de marzo de 2004, presentó una propuesta de ley que permitía la detención de los integrantes de las pandillas por el mero hecho de asociarse a ellas. Esto ha generado un conflicto entre el ejecutivo y la policía por un lado, y los juzgados por el otro. Los juzgados reciben casos de detenciones preventivas en las que no presentan evidencias o que parecían basarse en disposiciones inconstitucionales. Cuando liberaban a los prisioneros, los jueces se quedaban con la sensación de que se les culpaba por la ola de crímenes. La policía aducía que era mejor sacar de las calles a los miembros de las pandillas, aún si se les liberaba unas semanas después.

En la reacción pública se encontró que un alto porcentaje de encuestados dijeron que en su opinión la ley era inconstitucional, mas, sin embargo, también se halló un alto porcentaje que estaba a favor de la ley. Para las elecciones de marzo algunos residentes de San Salvador hablaban como si la ola de crímenes se hubiese reducido en gran medida.

Hay bastante evidencia de que se ha reducido el crimen, o al menos algunas clases de crímenes, aunque la reducción parece anteceder a la ley de mano dura. Eso puede deberse a una vigilancia policial más agresiva (y tal vez abusiva), y a una anterior ronda de legislación penal en 1998. En cualquier parte, los aumentos y las reducciones de los crímenes son fenómenos complejos. Las motivaciones políticas suelen conducir a explicaciones simples, tales como una nueva ley o una mejor fuerza policial. Pero la tasa de crímenes puede subir o bajar conforme cambia la relación en la proporción de hombres jóvenes en la población de una sociedad.

De 1999 a 2003 se triplicó (a 66,000) el número de personas arrestadas por la policía, y la población encarcelada ascendió de 7,000 a 11,500, es decir, unos 4,500 más que la capacidad para la que están diseñadas las prisiones. (La Prisión Central tiene capacidad para 800, pero aloja a 3,100 prisioneros). Una gran minoría de los prisioneros está en la etapa procesal y languidecen en la cárcel por semanas y meses.

De 1999 a 2003 los homicidios se mantuvieron en unos 2,200 por año (aunque la tasa por cada 100,000 descendió de 36 a 32, todavía cinco veces más alta que en la ciudad de Nueva York. Los robos tuvieron un decremento de más del 50%, los robos con allanamiento de morada decrecieron por un tercio, y los secuestros mostraron un descenso de 101 en 1999 a ocho en el 2003. Pero los delitos sexuales (violaciones) aumentaron de 640 a 838. Todas esas cifras son de la PNC, pero corresponden aproximadamente con los datos de encuestas sobre crímenes reportados. El sitio de encuestas IUDOP de la muy respetada Universidad Centroamericana (UCA) muestra un descenso en el índice de victimización que va de 23.4 en 1999 a 16 en el 2003. La correspondencia es aproximada, porque la tasa de IUDOP muestra un brusco descenso en el 2000 (a 17.3) pero en los informes de la policía los crímenes aumentaron en casi todas las categorías y en general. (FESPAD)

LAS REFORMAS EN GUATEMALA

La "nueva" policía. Acuciada por problemas como ha estado, la PNC de El Salvador representaba una drástica ruptura institucional con el pasado. Aunque hubo que hacer serios esfuerzos para mantener por el mayor tiempo posible a las tres antiguas fuerzas policiales, e intentos por infiltrar a la nueva policía con elementos de la antigua, la PNC comenzó como una nueva fuerza con un 20% de la antigua PN, un 20% del FMLN y un 60% que no pertenecía a ninguna de esas estructuras.

La diferencia institucional central entre la nueva PNC en El Salvador y la nueva PNC que se preveía en los acuerdos de paz en Guatemala se puede captar en una estadística. En Guatemala, cinco años después de los acuerdos de paz, 11,000 de los 19,000 policías procedían de la antigua fuerza policial que había estado bajo el mando del ejército. Virtualmente toda la antigua policía, independientemente de las credenciales, ingresó a la "nueva" PNC. El presidente Arzú declaró que un curso de entrenamiento de tres meses sería suficiente para habilitar a la antigua policía —en contraste con el curso de adiestramiento de seis meses que reciben los nuevos cadetes (y los nuevos y antiguos reclutas de la PNC en El Salvador)

El problema que posiblemente entraba en los cálculos de la administración Arzú pudo haber sido la ola de crímenes de la posguerra. Pese a las opiniones de todos los expertos internacionales de que la antigua fuerza era tan deficiente y corrupta que más valía tomarse el tiempo para forjar una nueva, con varios centenares de graduados de una nueva academia a la vez, Arzú pudo haber calculado que miembros destituidos de la antigua fuerza se volverían parte del problema criminal (como había ocurrido en El Salvador), y que por muchos años la cifra de policías sería insuficiente. Esto sucedía en un momento en que habían sido desmanteladas las Patrullas de Acción Civil —una milicia local de un millón de miembros creada por los militares durante la guerra. Esta había sido una fuerza policial irregular en muchas áreas locales, aunque en numerosos poblados se les asociaba con abusos contra los derechos humanos, asesinatos incluidos (a veces ordenados por los militares) y con acciones arbitrarias en otros.

La ola de crímenes era y seguía siendo real. Una investigación sobre el crimen en América Latina halló que Guatemala tenía la tasa más alta (55%) de aquellos entrevistados que declararon que algún miembro de su familia había sido víctima de un crimen en el año previo; El Salvador ocupaba el segundo lugar con una cuota del 46%. La tasa de homicidios en Guatemala era la segunda en la región, después de El Salvador; y de seis regiones comparadas, América Latina tenía la más alta tasa de homicidios. (BID, 2000)

Además de estas cifras estaban también los cálculos que decían que ni siquiera una fuerza de 20,000 policías sería suficiente. Esos cálculos hacían notar que, en países con una baja tasa de criminalidad, una fuerza para un país del tamaño de Guatemala, que no tenía un bajo índice de criminalidad, sería de 44,000 efectivos. Por ejemplo, en el departamento de Huehuetenango, con una de las tasas más altas de pobreza y una población de casi un millón extendida en más de 31 municipios, había solamente 696 policías muy mal equipados, con 34 mujeres y 44 hombres que hablaban len-

guas indígenas. En ese departamento se hablan nueve lenguas y es indígena en un 65%. De los 44 hombres, solamente 17 estaban localizados en una zona del departamento donde se hablaba su lengua. (MINUGUA, 2004)

Sin embargo, el requisito de que la policía reciclada de la antigua fuerza necesitara apenas la mitad del tiempo del que se tomaba para entrenar a la nueva —en vez de darles el mismo tiempo, o tal vez más, para que desaprendieran algunas cosas— parecía legitimar, más que criticar, a la antigua fuerza. Al menos en los primeros años se prestó poca atención a la capacitación en cuestiones de derechos humanos (de unas dos a ocho horas). Tampoco hubo un esfuerzo para someter a investigación a los policías que venían de la antigua fuerza. Cuando MINUGUA —que no tenía amplio acceso a los viejos expedientes— halló que 14 de los oficiales que se iban a reciclar en la PNC tenían expedientes con graves abusos contra los derechos humanos, incluso acusaciones de homicidio contra tres de ellos, la respuesta del gobierno fue acceder a investigar solamente a esos 14, en lugar de tratar esta revisión aleatoria como evidencia de la necesidad de investigar a fondo a cada individuo. Una vez más, la posición del gobierno parecía ser que en el pasado no había habido ningún problema.

El ejemplo es también un indicio de que, al menos en ese ámbito, MINUGUA era más débil de lo que había sido ONUSAL. Las disposiciones contempladas en los acuerdos que debía verificar eran más débiles. La URNG, sin el 20% de participación en la nueva fuerza policial, no tenía la fortaleza organizacional del FMLN, el que también era relativamente débil en el tema policial. En El Salvador los encargados del entrenamiento en la nueva academia procedían de varios países. Esto puede haber aumentado los problemas de coordinación, pero tuvo las ventajas de una fertilización cruzada. En Guatemala, el gobierno adjudicó toda la tarea a la Guardia Civil Española, la que era considerada por los expertos internacionales como una fuerza policial con un estilo altamente militarizado.

Para el 2000, con unos 16,000 agentes en la PNC, el gobierno se vio obligado a formar una unidad de verificación para investigar a los reclutas. La unidad fue financiada por MINUGUA y por la agencia de entrenamiento policial de los Estados Unidos: el Instituto para el Entrenamiento en Investigaciones Criminales y Programa de Ayuda (ICITAP). En 2001-2002 la unidad suspendió a dos mil aspirantes por falsificación de documentos y por otros problemas. Sin embargo, para el 2004 la unidad quedó aparentemente reducida a cuatro investigadores que no tienen tiempo para revisar todas las solicitudes o para examinar siquiera a los 1,500 cadetes que ingresan a la academia.

El resultado de estos problemas de estrategia e implementación quedó parcialmente revelado cuando informes sobre derechos humanos hallaron que una mayoría de los reclamos por abusos contra los derechos humanos iban dirigidos contra miembros de la PNC. En Huehuetenango, MINUGUA informó que la buena impresión que causaba la policía al principio en 1998, había descendido al nivel de desconfianza general y que en tres municipios se les había pedido que se retiraran.

Las investigaciones criminales constituyen un rasgo inadecuado y corrupto del sistema de justicia. Igual que en el caso de la policía ha habido inadecuada investigación de reclutas e inadecuada cantidad de investigadores en el Servicio de Investigación Criminal (SIC) de la PNC. Para 2001, el número de investigadores era la mitad de lo que los expertos pensaban necesario. Los informes de MINUGUA y los del respetado organismo de investigación ASIES indican que las investigaciones en la escena del crimen han estado plagadas de falta de coordinación y hasta de hostilidad entre los investigadores del SIC y los del Ministerio Público, que es la oficina del fiscal. Los investigadores del Ministerio Público no acuden, o llegan tarde, o bien ordenan a los investigadores del SIC que se retiren. Las evidencias se extravían o se dañan, y los servicios forenses tienen equipamientos inadecuados. (ASIES, 2001, 2003) Todo esto se traduce en tasas muy bajas de juicios y de condenas. Un devastador estudio de la USAID en 1999 halló que en Ciudad de Guatemala el Ministerio Público rechazó dos tercios de 90,000 casos tras revisión preliminar, y sólo llegaron a los tribunales 1,100,

casi todos los cuales fueron rechazados cuando los testigos y las víctimas decidieron, quizá bajo amenaza, no dar testimonio. (Sieder)

No obstante, el problema investigativo más serio es la evidencia recopilada por grupos pro derechos humanos tales como la Fundación Myrna Mack y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, ODHA, acerca de una especie de competición entre unidades de investigación y la supuesta infiltración de algunas unidades, incluidas las unidades militares encargadas de recopilar información de inteligencia, por parte de figuras criminales o por fuerzas políticamente poderosas, las fuerzas ocultas, o los poderes paralelos a los que se hizo referencia en la sección sobre las fuerzas armadas. Ello da por resultado que la evidencia se use como recurso para extorsionar a los acusados, para sobornar o amenazar a testigos, investigadores, policías, fiscales y jueces. En el asesinato del arzobispo Gerardi, la escena del crimen fue alterada, y evidencias forenses cruciales se destruyeron o se "perdieron", —meros tecnicismos, si se considera que los jueces y los fiscales presentaron su renuncia y en algunos casos huyeron al exilio, que la noche previa al juicio se lanzaron granadas contra el domicilio del juez, y que nueve testigos potenciales fueron asesinados. En los esfuerzos para acusar a oficiales de alto rango por el asesinato de la antropóloga Myrna Mack, más de dos docenas de jueces dimitieron o fueron retirados del caso, amenazas de muerte y hostigamientos contra testigos han sido constantes, y las evidencias se destruyeron o se "extraviaron". En este caso, tomó casi cinco años iniciar el enjuiciamiento y luego hubo cuatro años de demoras por procedimientos y conflictos de índole jurídica. Ese nivel de corrupción del sistema de justicia siguió su curso, pese a la inmensa atención internacional que hubo sobre estos dos casos. (Sieder)

Esas fuerzas paralelas de investigación salieron a luz durante la administración Arzú, cuando familiares de las víctimas de secuestro descubrieron operaciones encubiertas coordinadas entre el Ministerio Público y el EMP, que supuestamente había sido disuelto. En julio del 2000, durante la administración Portillo, el presidente designó a Byron Barrientos para dirigir el Ministerio de Gobernación. Barrientos había sido destituido del ejército por su participación en la primera intentona de golpe contra Vinicio Cerezo en 1989, y se decía que tenía vínculos con el ya mencionado Ortega Menaldo (quien había sido jefe de inteligencia militar durante el gobierno de Cerezo). Barrientos designó a dos de sus secuaces en el complot como subjefe de la PNC uno de ellos, y al otro como director de la oficina de migración, un centro de corrupción. Barrientos reemplazó también al jefe de la PNC, con lo que la policía llegó a tener tres jefes en siete meses. Barrientos fue obligado a dimitir en noviembre del 2001, por un escándalo financiero en el ministerio. A comienzos de su administración, Portillo designó a Jacobo Salán Sánchez —quien había prestado servicios bajo las órdenes de Menaldo— como jefe del EMP.

Reformas judiciales. Tres notables reformas han tenido lugar. Ha aumentado el acceso al sistema judicial, particularmente para la población indígena, (para la que el acceso había sido sumamente escaso y en particular discriminatorio, dadas las barreras idiomáticas). Hasta el 2001, se habían establecido apenas un poco más de cien nuevos tribunales, y los jueces de paz —que antes los había solamente en dos tercios del territorio nacional— estaban presentes en los 330 municipios. Para el 2001 había 35 tribunales que disponían de intérpretes legales. Para el 2002, el número de audiencias efectuadas por los jueces de paz era el triple de las 45,000 que hubo en 1997. Se han llevado a cabo varios programas para entrenar intérpretes para los tribunales. Todos esos esfuerzos fueron financiados con fondos internacionales de USAID, MINUGUA y el PNUD. Pero esos avances no llegan a ser suficientes. (ASIES, 2003)

Si bien entre el 2002 y el 2003 hubo un gran aumento en el número de miembros de los tribunales que hablaban alguna lengua indígena, la cifra de intérpretes suma apenas 43 en todo el país, y la cantidad de jueces sigue siendo de 98, jueces de paz la mayoría de ellos. La expansión fue de unas 400 personas que hablan lenguas indígenas, incluyendo a auxiliares judiciales. Todo esto es digno de aplauso, pero transcurridos ocho años desde

los acuerdos de paz, contar con 43 intérpretes no es gran cosa. (ASIES, 2003) En Huehuetenango, en seis nuevos centros judiciales y en las Defensorías Públicas no hay intérpretes, el Ministerio Público cuenta con dos, y un juzgado en un municipio tiene también dos.

Asimismo, la idea plasmada en los acuerdos de paz de que los litigios se podían dirimir haciendo uso de normas indígenas cayó en conflictos políticos y jurídicos en el Congreso. Un modo de lidiar con esto ha sido establecer tribunales comunales y centros de mediación que pueden usar métodos alternativos de resolución de conflictos, si las partes acceden a ello. En el 2003, 22 centros de mediación asumieron unos 5,000 casos, en un 40% de los cuales se llegó a algún acuerdo, aunque no resulta claro si esos acuerdos tienen validez jurídica. El sistema judicial también ha intentado cinco juzgados itinerantes con jueces de paz y mediadores

Al igual que muchos países latinoamericanos, Guatemala adoptó nuevos códigos de procedimiento que reemplazaron la autoridad investigativa de los jueces con el Ministerio Público y redujeron el uso extremadamente alto de documentos en los casos al tiempo que incrementaron el testimonio público oral. La implementación de esos esfuerzos durante más de una década ha sido dispareja. También ha habido esfuerzos para mejorar el entrenamiento jurídico con ayuda internacional, igual que para aplicar un código de ética jurídica y para introducir en 1999 una ley de carrera judicial que creaba una organización para monitorear los estándares y el desempeño.

Por más positivos que sean esos avances, hay que tomar en cuenta que desde mediados de los años 80 ha sido frecuente y amplia la ayuda internacional al sistema de justicia de Guatemala. Sin duda ha habido mejoras, y se puede argumentar con esperanza que la impunidad será reducida y que la corrupción estará a la defensiva durante la administración de Berger. Pero las fuerzas de la corrupción y la intimidación siguen profundamente incrustadas en el sistema, según indican todos los informes recientes. Más aún, el apoyo presupuestario del gobierno para el sistema judicial ha estado declinando. El presupuesto de unos 110 millones de dólares en el 2001 decreció en un 11% en el 2002, y el que fue aprobado para el 2004 era un 65% del que había en el 2001. En el 2001 y el 2002 el presupuesto militar creció sustantivamente, luego de haber declinado tras los acuerdos de paz.

LAS REFORMAS EN NICARAGUA

Cambios en la policía. En Nicaragua, consistente con lo que hemos visto arriba, el asunto no era la calidad de la policía o de los fallos, sino más bien si los sandinistas controlarían la policía, el ejército y el sistema judicial, con el principal enfoque en el ejército y la policía. Para Chamorro fue relativamente fácil deshacerse del ministro del Interior, Tomás Borge, porque no cabía duda de que ella escogería sus propios ministros, pero los sandinistas sostenían que debían mantenerse intactas las estructuras de mando de dos fuerzas profesionales: el ejército y la policía. Dos años después de la victoria de Chamorro, y bajo presión de los Estados Unidos, el jefe de la policía, René Vivas, fue obligado a dimitir, junto con docena y media de otros oficiales que eran sandinistas de vieja data. Pero el resto de la estructura de mando permaneció intacta en su mayoría.

Fue más fácil deshacerse de Vivas que de Humberto Ortega en el ejército, porque Vivas no había sido uno de los nueve comandantes, y tampoco era hermano del derrotado candidato a la presidencia. Más aún, según los rumores, la forma de Estados Unidos para ejercer presión consistió en condicionar la entrega de un gran paquete de ayuda (algunos hablaban de 100 millones de dólares) a la remoción de Vivas.

También se ha dicho que la estructura de mando permaneció intacta debido a que antes de anunciar públicamente su dimisión, Vivas acordó con Antonio Lacayo formular un decreto presidencial mediante el cual se estipulaban normas y regulaciones para el manejo interno de la policía, promociones y disciplina incluidas. En resumen, la dimisión de Vivas trajo consigo un esfuerzo para institucionalizar las prácticas de la policía. El marco fue elaborado como una de las reformas a la Constitución efectuadas en 1995. Eso determinó

al detalle las funciones de la policía, y fue seguido en 1996 —antes de las elecciones— por una ley que definía la carrera de policía y la estructura de mando, con las consecuentes regulaciones en materia de disciplina.

Durante esos años y mucho tiempo después, la policía enfrentó graves problemas —al margen de quien estuviera al mando. Además del aumento en la criminalidad, hubo numerosas manifestaciones a gran escala, organizadas en su mayoría por sindicatos y otros grupos asociados a los sandinistas. Sin embargo, esos acontecimientos no eran meros esfuerzos impulsados por el partido para crearle problemas al nuevo gobierno; más bien eran la respuesta de los miles de personas que habían sido despedidas durante la draconiana imposición de las reformas neoliberales cuyo propósito inicial era controlar la inflación (como habían intentado hacerlo los sandinistas dos años antes de las elecciones). En esto no existe paralelo con los otros dos países. Y el FSLN desempeñó un doble papel —algunos dirían que un papel artero— al alentar a los que participaban en las manifestaciones para luego negociar arreglos con el gobierno dentro del marco de sus políticas. El gobierno de Chamorro acudió a la policía para que controlara esos sucesos. Cuando intentaron hacerlo, los sandinistas los acusaron por abusos contra los derechos humanos.

Después, se llamó al ejército y a la policía para aplacar a los numerosos grupos armados surgidos en el área rural en demanda de tierras. Una vez más, en esto no hay paralelo con los otros países. La falta de soldados (tras la enorme reducción de las fuerzas armadas) y de policías en muchas áreas rurales dio lugar a que los ex miembros del ejército formasen comités de autodefensa, es decir, más grupos armados. Al cabo de cuatro años el número de víctimas sumaba unos 1,500 muertos entre ex contras (unos 600), campesinos (350) muchos de los cuales eran miembros de cooperativas, sandinistas (175), y unos 150 entre militares y policías. No todo esto fue político: los feudos personales y el alcohol tuvieron su parte.

Durante ese tiempo, más que forjar la fuerza policial, se redujeron sus presupuestos, de modo que los salarios de los hombres y mujeres policías se desplomaron en términos reales. Los sobornos a la policía de tránsito eran cosa común. La policía enviaba nuevos cadetes a recibir entrenamiento; éstos prestaban servicio por unos cuantos meses, y luego terminaban contratados por las empresas de seguridad privada que les ofrecían mejor paga.

A pesar de esto, la policía retuvo algo de la eficacia contra el crimen que había desplegado durante los años de la guerra. A finales de la década de 1990, tras la elección de Alemán, el embajador estadounidense estaba impulsando un programa de cooperación con la policía para interceptar estupefacientes, y en privado manifestó elogios a la policía, en contraste con otras fuerzas policiales centroamericanas, por su eficacia y voluntad de cumplir su misión aun con recursos modestos. La policía instauró innovadoras oficinas, al mando de mujeres, para dirimir asuntos de género tales como riñas familiares, violencia intrafamiliar y abusos sexuales.

Sin embargo, la policía se ha visto acuciada por otros problemas. Primero, durante los últimos años de la administración de Alemán hubo pugnas por la selección del jefe de la policía. Contraviniendo las recomendaciones del Consejo Nacional de Policía —que respaldaba a alguien salido de sus propias filas, Eduardo Cuadra— Alemán escogió a Edwin Cordero, quien de inmediato destituyó a Cuadra y a varios de sus aliados. Cuadra había participado en la investigación del caso del "narcojet", que implicaba a Alemán.

El año pasado, Cordero se metió en problemas cuando insinuó que había corrupción en la policía de la Costa Atlántica, y también insinuó que había habido una política que consistía en permitir que la policía aprovechara los estupefacientes confiscados para pagar a los informantes y a los oficiales de policía que habían capturado a los narcotraficantes. Los dos anteriores jefes de la policía manifestaron su enojo, exigieron una retractación y que Bolaños destituyera a Cordero, aun cuando éste ofreció disculpas. Sin embargo, Bolaños arguyó que la ley de la policía estipulaba un periodo de cinco años para el jefe de la policía, término que expiraba justo antes de concluir el periodo

presidencial, y que una dimisión antes de concluido ese periodo tenía que estar basada en causas estipuladas en la ley. Cordero no había infringido ninguna ley. A pesar de la campaña de los medios en su contra, y de la considerable satirización de la institución, el empleo que hizo Bolaños de una ley policial para favorecer la estabilidad institucional contrasta fuertemente con el constante cambio de los jefes de policía bajo las antojadizas órdenes del presidente Portillo en Guatemala.

No obstante, se dice que Bolaños no tomó esa medida sin antes consultar a Daniel Ortega y al embajador estadounidense.

La policía adolece de una seria falta de recursos. El salario de la policía en Nicaragua es comparativamente bajo, y las dimensiones de la fuerza policial son pequeñas respecto de la magnitud de la población y de la extensión territorial.

Empaquetando la Corte. Tras las elecciones de 1990, se hicieron considerables esfuerzos internacionales, sobre todo por parte del PNUD y de Suecia, para mejorar el sistema judicial suministrando más entrenamiento y expandiendo el acceso al sistema en las áreas rurales. Las reformas constitucionales de 1995 tenían el propósito de lograr independencia judicial prolongando los periodos de los magistrados en la Corte Suprema de Justicia (CSJ), haciendo que el presidente compartiera con la Asamblea la responsabilidad por la selección de los jueces, y exigiendo que el 4% del presupuesto nacional se destinara lo judicial. A los nuevos jueces se les exigía que tuviesen una licenciatura en derecho.

Tras las reformas constitucionales, entre 1996-1999, dos magistrados de la Corte Suprema, uno liberal (Guillermo Vargas, presidente de la CSJ) y otra del FSLN (Alba Luz Ramos) intentaron llevar a cabo reformas en todo el sistema. Ellos dos reorganizaron la CSJ de modo que los casos fueran a proceso con más prontitud. Destituyeron a más de 200 jueces y secretarios de juzgados por flagrantes abusos del cargo, casi todos en el ámbito local. Una encuesta efectuada en 1999 en ciudades pequeñas y auspiciada por Suecia, reveló que la población no percibía corrupción en los juzgados locales. Pero eso tuvo relativamente poco impacto en Managua, donde elementos del sistema judicial tenían fama por su corrupción (por venta de sentencias, por ejemplo), su incompetencia y su politización.

No obstante, el pacto de 1999 entre liberales y sandinistas aumentó la politización del sistema judicial. Primero, el equipo reformista integrado por Vargas y Ramos fue reemplazado por otro liberal como presidente de la Corte (Francisco Plata). Luego, en el 2000, bajo las reformas emanadas del pacto, la Corte se expandió de 12 a 16 miembros, con magistrados adicionales procedentes del PLC y del FSLN. (Dye, 2000)

Otros esfuerzos por reformar el sistema y hacerlo más profesional y menos politizado habían tenido, en el mejor de los casos, resultados diversos. Una de las motivaciones para el pacto era que un agresivo Contralor General, Agustín Jarquín, había formulado numerosas acusaciones de corrupción contra el gobierno. Por efecto del pacto, Jarquín no solamente fue reemplazado por un cuerpo colegiado conformado por miembros del PLC y del FSLN, sino que fue consecuentemente encarcelado. Los donantes internacionales le hicieron una visita en la cárcel y lamentaron el suceso mediante canales diplomáticos; también apelaron a la Corte para que se revirtiese la decisión del juzgado de distrito. Ambas parecían ser decisiones políticas. Los países escandinavos suspendieron sus donaciones a la Contraloría en espera de revisar su nueva configuración, una decisión que, según se dice, enfureció al presidente Alemán. Asimismo, fue necesaria la presión del exterior —de los Estados Unidos y del FMI— para que se aprobara la legislación que permitiría que cualquier ciudadano pudiese entablar un juicio contra el gobierno por daños derivados de malas decisiones administrativas. La legislación fue aprobada, a despecho de los esfuerzos de los liberales para diluir el anteproyecto de ley, lo que dio por resultado una demora en su implementación que se prolongó hasta después de que concluyera el periodo de Alemán. La legislación para establecer las normativas para la carrera judicial fue aprobada en las reformas constitucionales de 1995. El proyecto ha tenido el respaldo de fuentes internacionales, pero permaneció archivado durante años.

El tema está programado para su consideración en este año, pero —como se explicó antes— se trata de un tema político candente. Esa ley podría estipular niveles de educación y profesionalismo y reducir el control político, así como normar el control que ejerce la Corte Suprema de Justicia sobre los juzgados de segunda instancia, algunos de los cuales son feudos controlados por algunos magistrados de la CSJ.

Con todo y las críticas y los problemas del sistema de justicia de Nicaragua, el problema de la policía y de los juzgados no se compara con la gravedad de los problemas en el sistema de Guatemala. La anterior policía sandinista cometió atropellos contra los derechos humanos, pero nunca en la misma escala de lo ocurrido en los otros dos países, ni tampoco tiene ahora la reputación por corrupción e incompetencia que tiene la nueva fuerza policial en Guatemala. Hay corrupción en el sistema judicial, y los fiscalizadores independientes como Jarquín pueden perder su puesto y ser encarcelados por un breve periodo. Eso es el Pacto: en vez de propiciar una reforma positiva, ha acelerado la podredumbre del sistema. Pero eso palidece en comparación con los actos violentos y las amenazas contra jueces, fiscales y testigos que ocurren en Guatemala. Sin embargo, en Guatemala los acuerdos de paz generaron múltiples áreas de reforma que mejoraron la cobertura y ofrecen alguna promesa de expandir la calidad de la justicia. Las reformas en Nicaragua —a excepción del breve periodo a finales de los años 90 conducido por dos magistrados— han sido en realidad pactos políticos.

ELECCIONES, PARTICIPACIÓN Y PARTIDOS EN LA POSGUERRA

Las transiciones a elecciones civiles ocurrie ron en el contexto de la guerra y de la posguerra. Las guerras dieron forma a las elecciones y éstas dieron forma a los procesos de paz. Esto difiere considerablemente respecto de las muchas transiciones de gobiernos autoritarios a elecciones civiles en los últimos treinta años. Las rebeliones por parte de los grupos de izquierdas desempeñaron un importante pero disímil papel en la iniciación de la transición, aun cuando los rebeldes rechazaron las elecciones iniciales. Varios de los principales partidos electorales de la posguerra surgieron de organizaciones militares o paramilitares, que fueron protagonistas durante la guerra. A otras organizaciones militares no les ha ido tan bien en el contexto electoral.

Elecciones y democracia no son lo mismo. Estos países han logrado, con un relativo éxito, establecer elecciones incluyentes, pacíficas y con procedimientos justos. Ha habido problemas con las autoridades electorales y ciertos sistemas de inscripción y votación no han sido favorables para los sectores rurales de menores recursos. Los gobiernos elegidos han tenido mucho menos éxito en la mitigación de los problemas sociales y económicos que condujeron a las guerras, o en la introducción de reformas institucionales que permitan establecer un sólido estado de derecho, o en el debido proceso y la seguridad pública. El cinismo resultante, junto con las dificultades para inscribirse y votar, han significado una baja participación, especialmente en Guatemala y, hasta marzo del 2004, en El Salvador.

El sistema de representación proporcional que se utiliza pone un fuerte énfasis en los partidos políticos, y en general, incentiva a los partidos más pequeños a participar en la contienda. En las elecciones legislativas, los votantes no seleccionan candidatos, sino partidos, y teóricamente los que resultan elegidos "representan" un departamento con varios diputados, aunque los departamentos no tienen ninguna otra función de gobierno y los elegidos se deben más a sus partidos que al electorado. En términos generales, los partidos han sido o bien

muy fuertes o muy débiles. Los partidos muy fuertes ganan, pero tienden a ser muy centralizados, y ofrecen muy pocos incentivos para que los grupos civiles participen o cabildeen. Además, los grupos civiles no tienen recursos (salvo los pudientes). Los partidos demasiado débiles son más abiertos, pero no han tenido tanto éxito en las elecciones y tienden a desaparecer (con notables excepciones en El Salvador) o se ven obligados a desaparecer por las manipulaciones de los partidos grandes (Nicaragua).

Desde mediados de la década de 1980, los ganadores de todas las elecciones presidenciales (un total de diez) han sido conservadores que de diversos modos han impulsado políticas económicas neoliberales. Bolaños es el tercer candidato presidencial de corte conservador que derrota a Ortega. ARENA ha ganado con facilidad cuatro contiendas presidenciales desde 1989, las últimas tres contra el FMLN. En Guatemala, los candidatos presidenciales de la izquierda no han llegado a la segunda vuelta. Desde que terminó la guerra, a la izquierda le ha ido mejor en las elecciones legislativas y municipales, especialmente en las áreas urbanas, aunque en Guatemala su éxito ha sido limitado.

De la guerra a las "elecciones fundacionales"

La profesora Terry Karl ha acuñado el concepto de "elecciones fundacionales" para describir las elecciones que tienen lugar tras gobiernos autoritarios y en las que se abre la oportunidad para que todas las fuerzas sociales representativas participen a través de grupos organizados. Las elecciones celebradas en tiempos de guerra, en las que todos los candidatos eran civiles, fueron rechazadas por los grupos rebeldes y por algunos partidos de oposición, pero marcaron un gran contraste con cuatro décadas de gobiernos militares. El proceso de paz amplió la participación electoral y luego la expandió.

Cuando las guerras estaban llegando a su fin, los rebeldes y los grupos civiles abstinentes suavizaron su oposición hacia las elecciones celebradas durante la guerra. En los acuerdos de paz centroamericanos de 1987, firmados por los presidentes de las cinco repúblicas, se reconocía implícitamente la legalidad de las elecciones en las que resultaron electos como presidentes. Esto atrajo a los rebeldes a las negociaciones, y al mismo tiempo, redujo su espacio de negociación. A mediados de 1989 era obvio que ninguno de los grupos guerrilleros podía obtener una victoria militar, pero en El Salvador y en Nicaragua aún podían causar bastantes daños. Tampoco había certeza de que se les pudiera derrotar. La nueva administración Bush empezó a manifestarse a favor de soluciones negociadas. A Bush ya no le interesaba tanto América Central debido a que la guerra fría estaba concluyendo y a que la URSS ya había empezado a reducir su ayuda a Nicaragua (y a Cuba).

En El Salvador algunos civiles regresaron del exilio en pequeños grupos para participar en las elecciones de 1989. En la contienda de 1991, mientras se celebraban las negociaciones de paz, el FMLN alentó a la ciudadanía a asistir a las urnas. En Guatemala, la URNG anunció que no interferiría en el proceso electoral de 1990. En Nicaragua, bajo los sandinistas, la represión contra la oposición civil había sido mucho más moderada que en El Salvador y en Guatemala, y allí los grupos negociaron un proceso electoral en 1989.

Los antiguos rebeldes se incorporaron a las elecciones de la posguerra. En 1994, el FMLN presentó planchas de candidatos para las elecciones legislativas y municipales, y formó parte de una coalición presidencial con elementos del Frente Democrático Universitario (FDU), llamada la Convergencia Democrática, que más tarde fuera conocida como el Centro Democrático Unido (CDU). Esa fue la "elección fundacional".

En Nicaragua, hay tres puntos de vista sobre el momento de la "elección fundacional". Los sandinistas dicen que fue en 1984; para los antisandinistas moderados fue en 1990, cuando se eligió a Chamorro, y las fuerzas a favor de la contra dicen que fue en 1996. Cuando se realizaron las elecciones de 1990, la contra aún estaba en guerra. Tras las elecciones de 1990 hubo mucha violencia política, en su mayor parte perpetrada por una minoría de antiguos combatientes de la contra. Incitados por figuras políticas nacionales y tal vez por elementos derechistas en el gobierno

norteamericano, los contras rearmados hicieron un llamado para que se destituyera a su enemigo, el jefe del Ejército Nacional, Humberto Ortega —hermano de Daniel Ortega—, y a Antonio Lacayo, yerno de la presidente Violeta Chamorro, y hasta pidieron la renuncia de Chamorro, quien fuera la candidata que la contra había apoyado en las elecciones de 1990. Lacayo y Chamorro habían aceptado la Constitución de 1987 y habían llegado a un acuerdo con los sandinistas referente a los proyectos de ley legislativos. Para 1996, la contra pudo votar por Arnoldo Alemán, un militante antisandinista.

Guatemala se quedó rezagada. El fallido golpe de estado del presidente Jorge Serrano había provocado una importante interrupción en las negociaciones de paz, de modo tal que los acuerdos no se firmaron sino hasta un año después de las elecciones de 1996. Por consiguiente, la URNG tuvo que esperar hasta las elecciones de 1999 para poder participar.

La génesis de la democracia electoral ¿de base, verticalista o internacional? Elisabeth Wood presenta un excelente argumento en el que plantea que en El Salvador, la transición hacia la democracia electoral se debió a la insurrección de la izquierda y a las condiciones que ésta generó. La revolución del FMLN provocó una crisis en la política exterior de Estados Unidos, en el ejército y entre las familias más adineradas del país, que temían perder el control del gobierno (y sus propiedades) a manos de los marxistas. Posteriormente, para evitar las críticas del Congreso, la administración estadounidense procedió a apoyar elecciones civiles en El Salvador. (Wood, 2000)

Este análisis de una revolución desde abajo contrasta con los principales análisis de la transición de los gobiernos autoritarios en América Latina y en otras partes, que describen un proceso de negociaciones entre las elites —algunas de las cuales habían estado a favor del régimen autoritario y otras no— provocado por una crisis económica y política en el régimen que elevaba los riesgos que implicaba el continuar apoyándolo. La magnitud de la crisis y la capacidad de los autoritarios de negociar una salida bajo condiciones favorables, determinan el grado al cual se extiende la práctica democrática, sea que esté sujeta o no a los ocasionales vetos por parte de los militares.

Este modelo verticalista encaja mejor en el caso de Guatemala. Durante la transición, las fuerzas armadas siguieron siendo la institución política más fuerte de ese país y, a diferencia de otros países en América Latina, no negociaron la transición con las elites, sino que más bien se la anunciaron, una vez que concluyeron sus propias negociaciones internas entre la línea dura y los modernizadores. Estos últimos habían participado en la campaña de tierra arrasada, pero opinaban que Guatemala estaba en crisis precisamente a causa de los tremendos excesos cometidos durante la campaña de tierra arrasada, que habían hecho de Guatemala un paria internacional. Lo que evidencia en parte que esa fue una negociación interna del ejército, fue la renuencia de la línea dura de las fuerzas armadas a aceptar la limitadísima transición durante la administración de Cerezo, cuando dos veces intentaron dar un golpe de estado —cada vez con el respaldo y a incitación de la derecha recalcitrante entre la elite agroexportadora, y en particular, entre los productores de azúcar y algodón—, al proponer Cerezo un incremento en los impuestos, lo que a los ojos de la línea dura sólo distaba un paso de una reforma agraria comunista.

En cada una de estas elecciones, los actores tenían ante sí una inusual diversidad de audiencias internacionales, en comparación con los casos de Argentina o Brasil, por ejemplo. Por tanto, se podría decir que la presión internacional también fue un factor causativo en la existencia y en la configuración de las elecciones. Ese fue claramente el caso en El Salvador en 1982 y 1984, bajo la escrutadora mirada de multitudes de reporteros y del Congreso norteamericano, como lo fue en Nicaragua en 1984 y 1990, cuando los sandinistas procuraban ganar legitimidad ante el Congreso de Estados Unidos y entre los países europeos. Las fuerzas armadas guatemaltecas estaban atentas a lo que sucedía allende las fronteras de su país, pero también estaban decididas a permanecer en control en el mediano plazo.

Estados Unidos podría argumentar que fue su presión lo que obligó a los militares salvadoreños

y a la oligarquía terrateniente a acceder a las elecciones en 1982 y 1984. Un análisis de ese argumento viene a reforzar la tesis de Wood. En 1972 y 1977 Estados Unidos se mostró totalmente indiferente cuando coaliciones civiles de centro y de centro-izquierda, encabezadas principalmente por los demócrata cristianos, intentaron ganar las elecciones presidenciales y fracasaron porque los militares cometieron fraude. No fue sino hasta que el FMLN lanzó una amenaza viable de insurrección y que el FSLN en Nicaragua había derrocado a Somoza, que los Estados Unidos expresaron interés en la democracia electoral para cualquiera de estos tres países.

Dado que el FSLN derrocó a Somoza, las elecciones de 1984 encajarían dentro del modelo de "la revolución desde abajo". Sin embargo, en sus planteamientos en torno a las elecciones los sandinistas manifestaban ambivalencia. Algunos hablaban con desdén en contra de elecciones burguesas o de perder el país en una "lotería" electoral, y otros miraban con buenos ojos el modelo del partido dominante que gobernaba en México desde la década de 1930. Los sandinistas tenían una estructura partidaria muy jerárquica, de corte leninista, aunque con una dirección colectiva de nueve personas. Esta estructura no era tampoco muy distinta a la de ARENA en El Salvador. Por otra parte, los sandinistas pensaban que los Estados Unidos intentarían manipular las elecciones, lo que no era precisamente una idea ingenua. En Nicaragua siempre se hablaba de la "lógica de la mayoría" y en 1984 y 1990 se llevaron a cabo elecciones con procedimientos libres y justos, con mecanismos que permitieron un amplio espacio para conducir las campañas (tiempo gratuito en la televisión) y una extensa participación por parte del electorado. Esta última fue superior a la de los otros dos países.

Estos procesos de abajo hacia arriba —o de arriba hacia abajo— para llegar a las elecciones han tenido un cierto impacto en la configuración de las elecciones de la posguerra. En El Salvador, los partidos políticos dominantes cuyos votos podrían ser decisivos son en gran medida organizaciones que se formaron y se forjaron en el crisol de la guerra. ARENA fue creada en 1981 por ex miembros de las fuerzas armadas y por figuras empresariales, como una organización paramilitar y un partido político que compitiera en las elecciones civiles. El FMLN fue el principal protagonista en la guerra.

En Guatemala la presión desde abajo era mucho más débil, y las fuerzas armadas tenían tal dominio que hasta ahora no ha surgido ningún partido político fuerte. La URNG es un partido político particularmente débil.

En Nicaragua el panorama es mixto. El partido que sacó a la familia Somoza del poder sigue siendo un partido electoral fuerte, aunque muy diferente. Los rebeldes organizados y apoyados por Estados Unidos para intentar derrocar a los sandinistas no han tenido una presencia electoral organizada como partido político, quizás a causa de su gran dependencia de Estados Unidos y a que algunos de los campesinos combatientes tenían una visión bastante local. Todos los otros partidos, a excepción de uno de ellos, siguieron siendo tan pequeños e ineficaces como fueron durante la era somocista. El PLC de Alemán no encaja en ese patrón; es un fenómeno de la posguerra, en el que Arnoldo Alemán, nutriéndose del sentimiento antisandinista, pudo organizar un partido y ser rey de ese partido. Si Alemán muriera mañana —y su salud no es de las mejores— es difícil predecir cual sería la suerte de su partido.

De partidos de guerra a partidos electorales. Los rebeldes en Guatemala y en El Salvador, y la contra en Nicaragua, ingresaron al sistema electoral con una gran desventaja. Los líderes de los otros partidos políticos no perdieron tantos de sus cuadros superiores en la violencia de la guerra, aunque en el caso de los sandinistas sí fue así. El FMLN, la URNG, y los ex contras (y también los sandinistas) perdieron mandos medios en asesinatos que ocurrieron cuando ya la guerra había terminado.

Las fuerzas guerrilleras tenían que operar en áreas remotas o en la clandestinidad— una modalidad opuesta a la de los políticos en campaña. Aunque podría suponerse que para cualquier organización que fuera capaz de sobrevivir bajo las arduas condiciones de la guerra, las elecciones en

tiempos de paz serían mucho más sencillas, tal suposición sería equivocada. Las habilidades que se requieren son bastante distintas, y los rebeldes enfrentaban el problema de ganarse la vida en tiempos de paz (con una hoja de vida bastante inusual para presentarla al mercado laboral).

Además, sus oponentes habían tenido la oportunidad de aprender el juego electoral y de fortalecer sus organizaciones en rondas electorales anteriores. Como señalara un experimentado demócrata-cristiano tras notar una serie de errores cometidos por el FMLN en las elecciones de 1994, "yo no pretendería decirle al comandante Joaquín Villalobos (del FMLN) cómo montar un asalto a un cuartel militar, así como tampoco puede él enseñarme nada sobre el sistema electoral con representación proporcional". Asimismo, en El Salvador el financiamiento público de las campañas de los partidos políticos estaba vinculado sobre todo al número de votos que el partido hubiera obtenido en la elección anterior. Los partidos nuevos recibieron una mínima suma de dinero.

Al FMLN y a los sandinistas les ha ido muy bien en las elecciones de la posguerra, en comparación con la URNG y la contra. La década en que permaneció en el poder le dio al FSLN años para construir una organización. El papel de la contra en las elecciones de 1989-90 fue servir de fuerza militar. Luego procedieron a disolverse como organización, aunque siempre quedaron algunas redes, y el partido de Alemán ha obtenido mayorías considerables en las áreas donde la contra tuvo una presencia fuerte. En el último año de la guerra, la contra también se vio inmersa en debilitantes divisiones internas.

Una manera sencilla de explicar los resultados que obtuvieron estos ex grupos guerrilleros es que los sandinistas habían tenido la ventaja de sus diez años en el poder; durante todo el transcurso de la guerra, el FMLN fue autosuficiente y se mantuvo militarmente fuerte; la URNG era autosuficiente pero se debilitó durante la última década de la guerra; y la contra tenía poderío militar, pero nunca fue autosuficiente durante la guerra.

Entre los partidos conservadores, ARENA emergió como fuerza única en Centro América, y en Guatemala ningún partido de izquierda, de centro o de derecha ha podido sostenerse. La explicación tiene que ver no sólo con el hecho de que ARENA goza del respaldo de toda la clase pudiente. En Guatemala y Nicaragua las elites no tienen un partido así. Las razones que explican este contraste tienen que ver en parte con la fortaleza y resistencia organizativas que tiene ARENA en sus estructuras. Por más de un siglo, la oligarquía nicaragüense se las ha arreglado para encontrar la forma de pelearse entre sí. El principal contraste con los partidos guatemaltecos es que ARENA se formó cuando la sobrevivencia de la oligarquía estaba en tela de juicio. En Guatemala, la oligarquía jamás se vio tan amenazada, aunque algunos sectores de línea dura percibían incluso al restringido Cerezo como una amenaza del comunismo internacional. Si la necesidad es la madre de la invención, la oligarquía guatemalteca no necesitaba inventar un partido, ya que la URNG era débil y los militares eran fuertes, y no querían rivales políticos.

Sistemas partidarios. A menudo, las encuestas de opinión pública en América Latina otorgan a los partidos políticos y a los poderes legislativos un bajo índice de aprobación. Sin embargo, en general hay concordancia en que la democracia electoral funciona mejor con un sistema estable de partidos políticos. Esta noción se puede criticar cuando los partidos estables son corruptos, o cuando el sistema es tan estable que impide el ingreso de nuevos partidos o actores y, por consiguiente, reduce la competencia y las opciones reales para el votante. Ambas críticas se le pueden hacer a Nicaragua a partir de 1999, y la segunda crítica se podría aplicar a las elecciones para la Cámara de Representantes en los Estados Unidos, en las que prácticamente siempre ganan los que ya ostentan los cargos. Sin embargo, la continuidad partidaria al menos da a los votantes una opción y un significado simbólicos. Un sistema partidario estable no canaliza demandas ni representa al público tan bien como lo desearían las visiones ideales de democracia, pero parecen hacerlo mejor que los sistemas donde hay una buena dosis de inestabilidad.

En los tres países centroamericanos los partidos tienen una particular importancia, porque bajo

su sistema de representación proporcional, en las elecciones legislativas los ciudadanos votan por un partido y no por un candidato, y son los partidos los que escogen a los principales candidatos. Esto hace que el asunto de la democracia interna partidaria sea más importante que en los sistemas de representación proporcional más mixtos, en los que —como en el caso de Brasil, por ejemplo— los electores pueden favorecer a candidatos particulares en la plancha de un partido, de manera que en realidad, la elección combina las características de una elección primaria y de una elección general, y a los candidatos ganadores les da una considerable independencia del partido.

Votar es una forma de participación política infrecuente y episódica, como también lo es, en cierta medida, la participación en campañas electorales. Los tres países adolecen de falta de recursos y de incentivos para que haya otras formas de participación política. Esto se debe a la centralización generalizada de los sistemas de gobierno, al control centralizado sobre la mayoría de los partidos políticos, y a la falta de medios económicos (excepto en los sectores pudientes) para formar grupos de cabildeo eficaces con base en la ciudadanía. El cabildeo también se dificulta por el hecho de que, por lo general, cada uno de los diputados se debe en primer lugar al partido que lo nomina en la plancha de candidatos para un cargo que tiene todas las de ganar, y que los departamentos que la plancha representa son entidades históricas que no tienen ninguna otra función gubernamental o de formulación de políticas. Esto que aquí se esboza muestra ciertas variaciones en cada uno de los países.

Guatemala, por ejemplo, ha tenido un "sistema" partidario débil y siempre cambiante, con diferentes ganadores en cada elección y con un activo grupo políticamente orientado de organizaciones de la sociedad civil. En las cinco rondas de elecciones desde 1985, la forma en que operan las cosas parece ser que una victoria vaticina un importante declive en las elecciones siguientes, y que en la elección subsiguiente habrá otro importante declive, tal vez hasta llegar a la irrelevancia. En los países donde se utiliza la representación proporcional —según sean las dimensiones de los distritos electorales— es común que los partidos pequeños ganen unos cuantos escaños y que luego decaigan y desaparezcan. Con esa misma rapidez han decaído en Guatemala los partidos *grandes*.

En El Salvador, los grupos activos de la sociedad civil son menos prominentes, aunque ha habido episódicos movimientos de protesta acerca de temas específicos. En El Salvador dominan dos partidos con ideologías opuestas, si bien en el Parlamento deben tomar en cuenta a tres partidos más pequeños que entrañan votos decisivos y que obtienen en total el 30% de los escaños. En la derechista ARENA el poder es jerárquico, pero el control de las altas esferas del partido ha cambiado de manos en varias ocasiones. En el FMLN, el poder ha estado menos centralizado, aunque los mismos personajes han ganado varias pugnas internas que han resultado en el éxodo de algunos de los perdedores. Dentro del FMLN se han celebrado elecciones primarias, pero también ha habido bastantes quejas por irregularidades en la votación.

En Nicaragua dominan dos partidos conducidos por sus respectivos líderes. Arnoldo Alemán y Daniel Ortega han dominado los dos partidos, y a pesar de ser enemigos acérrimos, hicieron causa común para sacar del juego a los partidos más pequeños y repartirse los cargos públicos entre sí. Alemán hizo del PLC un partido formidable mediante formas clásicas de corrupción y una política de incentivos y castigos. Ortega ha ido marginando paulatinamente a los rivales dentro del partido, mientras él ha corrido en tres campañas presidenciales, y las ha perdido. En la última, el candidato escogido personalmente por Alemán, Enrique Bolaños, procedió tras su victoria a atacar a Alemán por corrupción. Éste último se encuentra actualmente privado de libertad, por acusaciones de corrupción y malversación de fondos. La juez que emitió la sentencia que lo envió a la cárcel fue una juez sandinista formalmente asignada al puesto por el propio Alemán, bajo los términos del pacto con Ortega. Alemán y Ortega se enfrentan o se alían con el presidente Enrique Bolaños, como una forma de coartar al otro.

ELECCIONES Y PARTIDOS EN EL SALVADOR

Desde 1994, cuando Armando Calderón Sol alcanzó la presidencia, ARENA ha ganado con facilidad dos elecciones presidenciales más, con victorias en la primera vuelta sobre el FMLN (51% contra 29% en 1999, y 58% contra 36% en el 2004). Sin embargo, ha perdido mucho terreno en la Asamblea y en las elecciones municipales, mientras que el FMLN y el Partido de Conciliación Nacional (PCN) han ganado. Estas tendencias, sin embargo, no han servido para que se aborden temas particulares que aún están pendientes en los acuerdos de paz. ¿A qué se deben estas tendencias?

Elecciones legislativas y municipales. In 1994, el FMLN se colocó en un distante pero respetable segundo lugar, aunque tenía bastantes debilidades. Sus recursos financieros eran minúsculos; los de ARENA inmensos. ARENA goza de la simpatía de la amplia mayoría de los salvadoreños acomodados, y no lo piensa dos veces para pedirles dinero. ARENA disfrutaba las ventajas del cargo. La economía había tenido cuatro años de crecimiento, la guerra iba llegando a su fin, el capital retornaba al país y había un incremento en las remesas familiares. Manipulando y violando las normas electorales de pre-campaña, ARENA lanzó un aluvión de anuncios proclamando los logros de las agencias de gobierno. Todavía lo sigue haciendo. En 1994, la inexperiencia del FMLN en asuntos electorales era tan obvia que los electores se preguntaban si sería capaz de gobernar. Dado que en sus filas no disponía de un candidato presidencial obvio, el FMLN respaldó a Rubén Zamora, de la pequeña coalición del CDU. El CDU, que había participado en 1989 y 1991, era pequeño y desorganizado.

Era tal el dominio de ARENA que amenazaba con convertirse en el partido hegemónico. En la segunda vuelta obtuvo la presidencia con el 68% de los votos y con 207 de los 262 municipios, incluidos los veinte más grandes del país. Ganó 39 escaños, cuatro menos de los necesarios para obtener una mayoría de 43, lo que le facilitó el control del órgano legislativo. En cada uno de los catorce departamentos obtuvo muchos más votos que el partido que quedó en segundo lugar.

Estos resultados cimentaron una tendencia. En las elecciones legislativas y presidenciales de 1988, 1989 y 1991, ARENA había derrotado con aún mayor contundencia a los demócrata cristianos de centro derecha. En medio de amargas disputas internas, el porcentaje de votos que obtuvieron los demócrata cristianos bajó del 53% en 1984 y 1985, al 36% en 1988 y 1989, al 28% en 1991y al 18% en 1994. ARENA arrasó con el voto del derechista PCN, el partido que fue dominante bajo los militares en la década de 1960 y 1970, y que en once elecciones obtuvo un total de votos —fraudulentos en algunos casos— que oscilaba entre el 43% y el 90%. Hasta 1997, el PCN lograba obtener cerca del 10% de los votos.

Luego en 1997 los votos de ARENA decrecieron por unos 200,000 —un tercio del total alcanzado en 1994—, y el FMLN obtuvo 75,000 votos adicionales, seis diputados más y 35 municipios, incluido el más grande, San Salvador. En el 2000, el FMLN volvió a aumentar sus votos y en el 2003 mantuvo más o menos mantuvo esa posición. Un año antes de las elecciones de 1997, el crecimiento económico aminoró considerablemente. La reducción de la pobreza ha sido apenas marginal, y las remesas constituyen la principal fuente de ingresos adicionales para un importante número de familias. Esto no se le puede acreditar a ARENA, y las familias lo saben. En dos ocasiones ARENA ha aumentado el impuesto regresivo al valor agregado. En 1997 ARENA se vio empañada por acusaciones de corrupción. El Salvador siguió siendo líder mundial en criminalidad, como lo ha sido desde el inicio de las administraciones de ARENA —aunque en el año anterior a las elecciones del 2004, muchos salvadoreños notaron un descenso en el crimen. Por último, el éxito en las urnas en 1994 le dio al FMLN mayores fondos públicos para su campaña.

En el 2000 ARENA obtuvo 160,000 votos menos que en 1994, y el FMLN tuvo un aumento de 135,000, un giro de 295,000 votos del 1.2 a 1.4 millón de votos depositados. ARENA perdió diez puntos porcentuales y el FMLN ganó catorce. En el 2000 ARENA no ganó en **ninguno** de los 15 municipios más grandes (medidos por el total de

votos depositados). El PDC ganó en San Miguel, la tercera ciudad más importante; el PCN obtuvo la cabecera departamental de Usulután, y el FMLN sacó el resto. El Dr. Héctor Silva, del FMLN, fue reelecto alcalde de San Salvador (en una coalición) ganándole a ARENA por un margen de diez puntos más que en 1997 (56% contra 39%).

En el 2003, ARENA recuperó 3 ó 4 de las quince ciudades medianas, además de San Miguel. El FMLN barrió en los municipios más grandes del área metropolitana de San Salvador, y nuevamente ganó, en coalición con el CDU, la segunda ciudad más grande, Santa Ana. Esto sugiere que el FMLN se ha desempeñado muy bien gobernando grandes áreas urbanas, aunque en comparación con Estados Unidos, los gobiernos locales tienen muy poca capacidad para recaudar ingresos. El FMLN fue un ejército guerrillero rural y ahora es más que nada un partido electoral urbano. ARENA ganó en igual número de municipios que los otros dos partidos juntos, aunque muchos de ellos son pequeños poblados. En los departamentos de San Miguel y Chalatenango, la población municipal promedio, asciende a 10,000 y 4,800 habitantes respectivamente sin contar el municipio más grande del departamento. Los votos del PCN también provienen de las áreas rurales.

En cierto modo, lo que evitó que en El Salvador gobernara un solo partido fue la capacidad del FMLN para dejar de ser un ejército guerrillero y convertirse en un partido que logró obtener el segundo lugar en 1994, y luego, en 1997, tener grandes logros y consolidarlos.

En el 2003, el PCN aumentó su voto hasta en un 13%, pero sus considerables avances en la Asamblea se deben principalmente a una combinación entre el declive del PDC en las áreas rurales y la estructura del sistema electoral de representación proporcional que existe en El Salvador. Los departamentos electorales de varios miembros y una plancha nacional de 20 candidatos a la Asamblea dan los escaños a los tres partidos más pequeños. De los catorce departamentos, los ocho más pequeños tienen tres escaños cada uno, aunque basándose en la población cuatro de ellos sólo deberían tener dos escaños. En los ocho municipios el PCN ha estado quedando constantemente en un distante tercer lugar, apenas suficiente para obtener el tercer escaño. Dicho de otro modo, en el 2003 el PCN obtuvo el 13% de los votos, el doble de los votos que lograron el PDC y el CDU, y el triple de los escaños alcanzados por cada uno de esos dos partidos.

Estos tropiezos han complicado el papel de ARENA en la Asamblea. En 1994 ARENA necesitaba cuatro votos para obtener la mayoría. Desde 1997 ha necesitado entre 14 y 16 votos. Para el 2000, el PCN logró escamotearle a ARENA la presidencia de la Asamblea, para impedir que el FMLN la ocupara —como esperaba hacerlo, por ser el partido con el mayor número de escaños. En ocasiones el PCN podía llegar a un acomodo con el FMLN sobre ciertos temas (las deudas de los campesinos, por ejemplo) ya fuera para obtener apoyo en las áreas rurales o simplemente para demostrarle a ARENA que el apoyo del PCN no era automático.

Con sus 31 escaños, el FMLN puede por sí solo vetar medidas que requieren una mayoría calificada de 56 votos, lo que constituye un significativo instrumento de negociación. ARENA tuvo que llegar a un acuerdo con el FMLN sobre las nominaciones para la Corte Suprema. Los tratados y los

	Diputados				Alcaldías			
	1999	1997	2000	2003	1994	1997	2000	2003
ARENA	39	28	29	27	207	162	127	113
FMLN	21	27	31	31	13	48	67	61
FMLN, coalición	—	—	—		2	3	10	12
PCN	4	11	14	16	10	18	33	50
PDC	18	7	5	5	29	15	16	15
PDC (coalición)	—	3	—	0	—	4	—	11
CDU (& PD)	1	2	3	5	0	0	4	5+6
Otro	1	6	2	0	3	11	5	0

préstamos internacionales necesitan una mayoría de 56 votos. La aprobación del presupuesto conlleva, por lo general, la necesidad de financiar la deuda.

A pesar de los fracasos de ARENA, el FMLN no ha podido afectar su capacidad para gobernar el país. La rama ejecutiva tiene mucho poder y los presidentes de ARENA han podido contar con la lealtad absoluta de la bancada parlamentaria de ARENA.

Elecciones presidenciales y política partidaria interna. En 1994, Calderón Sol, de ARENA, demostró ser un ganador de votos al haber sido elegido como alcalde de San Salvador. Sin embargo, los dos candidatos presidenciales siguientes, Francisco Flores y Tony Saca, eran figuras relativamente desconocidas y poco carismáticas, aunque Tony Saca, elegido este año, ha sido una "personalidad" de radio y televisión. Es posible que las divisiones internas hayan impedido la victoria del FMLN en esas dos elecciones. Tras las elecciones de 1994, el FMLN tuvo su primera batalla pública y dos de los cinco grupos de ex guerrilleros abandonaron la coalición y de paso se llevaron a sus siete diputados. En 1997, estos dos grupos desaparecieron del mapa político.

En 1999 Flores aplastó al candidato del FMLN, Facundo Guardado, con el 51% de los votos contra el 29%. Justo antes de las elecciones el FMLN tuvo una penosa y muy pública pelea entre facciones. Fueron necesarias tres convenciones antes de que el partido llegara dificultosamente a la nominación de Guardado. En la primera convención, los televidentes fueron testigos de un alboroto de estridentes chiflidos con los que se objetaba la candidatura de Héctor Silva, asociado con la facción renovadora, y quien ya había demostrado su capacidad individual de atraer el voto tras su espectacular victoria en San Salvador en 1997. Los comandantes históricos —Shafik Handal, del Partido Comunista Salvadoreño, y Salvador Sánchez Cerén, de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el más grande de los cinco grupos guerrilleros— encabezaban la facción revolucionaria socialista u ortodoxa. La pugna había empezado más de un año atrás cuando el grupo de Guardado tenía más o menos secuestrado el aparato partidario. Tras la disputa, el FMLN sufrió un bajón en las encuestas.

Para el 2004, la mayoría de los renovadores estaban fuera del partido, incluido Héctor Silva, por disputas acerca de los procedimientos internos del partido y de las varias huelgas de los médicos del sistema público de salud —que el gobierno estaba intentado privatizar poco a poco. En el 2003, el FMLN ganó en San Salvador sin tener a Silva como candidato, lo que demostró el poder de convocatoria de la bandera del partido. Se consolidó el control de Handal y de Sánchez en el partido. (Este año Silva fue candidato de una coalición del CDU/PDC).

Handal, líder de uno de los grupos más pequeños de lo que fue en su momento la coalición FMLN, ha sabido aprovechar las divisiones, primero después de 1994 y luego entre antiguos líderes de las FPL, como Guardado y Sánchez Cerén. Handal, un tanto al igual que Daniel Ortega, ha sido el último en prevalecer tras todas las pugnas políticas posteriores a 1994.

Handal ganó la nominación del partido para las elecciones presidenciales del 2004. Oscar Ortiz —el joven alcalde de Nueva San Salvador, el segundo municipio más grande del área metropolitana de San Salvador— disputó la decisión. Según las fuentes, se cuestionó la exactitud del conteo de los votos de los delegados en la convención, pero cuando el comité superior del partido respaldó a Handal y le pidió a Ortiz que lo apoyara, éste accedió. La nominación de Handal tuvo lugar pese a que durante diez años las encuestas de opinión pública revelaron una alta negatividad. Handal, pertinazmente inclinado al debate y a la polémica, nunca deja pasar una oportunidad para argumentar en público y hacer largos pronunciamientos. El nombre de Handal es ciertamente mucho más conocido que el de Ortiz, pero Saca tampoco era muy bien conocido. Aunque los encargados de la campaña del partido intentaron destacar la imagen de Handal como un abuelo encantador, Saca lo derrotó abrumadoramente.

Si en 1999 o en el 2004 el partido se hubiera unido detrás de Silva —un candidato más tranqui-

lo y amistoso— quizás le hubiera ganado al insulso Flores o a Saca, pero aparte de las diferencias ideológicas, esto hubiera planteado el tema del control del partido, algo a lo que Handal no estaba dispuesto a renunciar. Tras la derrota del 2004, de inmediato se alzaron voces pidiendo la reestructuración del partido, lo que los adeptos de Handal se apresuraron a descartar, y apelaron a la unidad señalando que Handal había obtenido un número muy grande de votos en un proceso electoral en el que hubo alta participación. Estos temas volverán a surgir en la convención del FMLN este año.

Handal sigue siendo el jefe de la bancada del FMLN en la Asamblea y no está listo para jubilarse. Las perspectivas para el 2006 son poco claras. Handal tiene más de cuarenta años de ejercer la política. El otro líder principal, Sánchez Cerén, es más una figura interna que un activista público.

Por el contrario, la campaña de ARENA y la selección de candidatos se desarrollaron sin tropiezos. Tradicionalmente, ARENA ha tenido una forma muy verticalista de organización partidaria. La convención del partido siempre ratifica por aclamación las decisiones de COENA, el comité ejecutivo nacional, y la bancada legislativa obedece las órdenes de COENA. En los últimos años esto ha cambiado un poco como consecuencia de quejas sobre la selección de candidatos locales por parte de COENA. Por otro lado, la composición de COENA ha cambiado varias veces desde 1994, en ocasiones después de derrotas electorales. ARENA ha tenido sus batallas internas, pero las mantiene relativamente privadas. Los observadores externos están más o menos como estuvieron los que estaban pendientes del Kremlin durante la guerra fría, atentos a cualquier señal o rumor y con muy poca información filtrada. Puede que ARENA no sea una organización particularmente democrática —aunque es obvio que dentro de COENA hay un toma y saca— pero desde la muerte de D'Aubuisson ningún individuo ha podido controlar el partido durante mucho tiempo.

Una de las principales diferencias entre el FMLN y ARENA es que ARENA ha logrado mantener altos niveles de unidad en el momento de las elecciones, incluso cuando ha habido batallas internas, y algunas de sus pugnas internas han ocurrido después de derrotas electorales —un mejor patrón que la tendencia del FMLN a pelearse antes de las elecciones.

Sin embargo, sería un error atribuir las victorias presidenciales de ARENA exclusivamente a la unidad de su organización.

La derrota de Handal fue también producto de una campaña de miedo montada por ARENA, con fuertes aportes verbales por parte de los Estados Unidos. ARENA suele culpar al FMLN por la violencia de la guerra. Para estas elecciones, ARENA mostró una foto de Handal, tomada veinte años atrás, en la que éste aparece armado y hablando con un guerrillero adolescente. La foto llevaba al pie algo así como "esta no es la educación que queremos para nuestros hijos". (El Salvador tiene altos niveles de crímenes violentos cometidos por jóvenes). El gobierno de ARENA lanzó una ofensiva contra las pandillas poco antes de las elecciones). Esto era parte del ejercicio normal de la política, al estilo de ARENA. Lo que fue distinto en esta campaña, comparada con la de 1994 y 1999, fue que Estados Unidos ejerció presión diciendo que una victoria de Handal vendría a plantear serias interrogantes para Estados Unidos, las que incluso podrían afectar su política hacia los inmigrantes salvadoreños y el flujo de dólares hacia los familiares de éstos en El Salvador. Handal es amigo de Fidel Castro, no se había solidarizado con Estados Unidos tras los incidentes del once de septiembre, no había cooperado con asuntos relacionados con el tráfico de drogas, y regularmente fustigaba a Estados Unidos por sus políticas acerca del libre comercio, todo ello en fuerte contraste con la postura de ARENA.

Los Estados Unidos han impuesto límites a la cantidad de dinero que los cubanos pueden enviar a Cuba. A ningún cubano se le va a regresar jamás a Cuba, pero cientos de miles de salvadoreños viven de manera ilegal en Estados Unidos o tienen una visa temporal. Una reducción en las remesas o la deportación de un número significativo de salvadoreños significarían un absoluto desastre para la economía salvadoreña, algo que todos los salvadoreños saben.

La pregunta frecuente y que sigue aún sin responderse es si ARENA aceptaría una victoria del FMLN en una elección presidencial, especialmente si ya no controlase la Asamblea. Los teóricos de las transiciones democráticas señalan que en la transición de un gobierno autoritario a uno democrático, la burguesía o las grandes empresas estarán dispuestas a aceptar nuevas reglas electorales, siempre y cuando éstas no vayan en detrimento de sus intereses fundamentales. En las elecciones presidenciales más recientes, las declaraciones de altos miembros de ARENA en cuanto a la incapacidad del FMLN de gobernar y las advertencias lanzadas a grandes voces por Estados Unidos, no acallaron las dudas sobre esta cuestión. Sin embargo, la posibilidad de una victoria por parte del FMLN es ahora menor, dado que los neoliberales han reducido el tamaño y el poder del Estado.

Comparado con los quince años de discordias intestinas en la democracia cristiana, el FMLN ha sido todo un mar de unidad. Las pugnas preelectorales por el control de la bandera partidaria condujeron a una baja en el número de votos, lo que llevó a recriminaciones y a luchas por los reducidos recursos, y condujo al siguiente ciclo. Algunos de los altercados del PDC han sido notoriamente públicos y sumamente perjudiciales, con fotos de primera plana mostrando un grupo disidente tratando de tumbar las verjas de la sede del partido.

El CDU nunca ha tenido mucho apoyo fuera de San Salvador, a excepción de algunas áreas aisladas en el departamento de Sonsonate. Los hombres que han estado al frente de la organización durante mucho tiempo son personas de gran vigor, comprometidas y muy respetadas, además de ser perspicaces analistas.

ELECCIONES Y PARTIDOS EN GUATEMALA

En Guatemala el éxito electoral parecía predecir decadencia e irrelevancia. La historia de la inestabilidad de los partidos guatemaltecos ha sido la siguiente:

El Partido de la Democracia Cristiana de Guatemala (PDCG) se alzó victorioso en las elecciones de 1985 en las que participaron múltiples partidos, obteniendo 51 de los 100 escaños en el Parlamento —más del doble de su más cercano oponente— y el 70% del voto presidencial para Vinicio Cerezo en la segunda vuelta. En 1990 obtuvo menos del 25% de los escaños legislativos y no pudo participar en la segunda vuelta. En 1995 ganó tres de los ochenta escaños (y compartió otros dos en candidaturas de coalición). En 1999 el partido consiguió el 4% de los votos.

En 1985 el principal contendiente del PDCG fue la UCN (Unión del Centro Nacional); ésta ganó una cuarta parte de los escaños, y en 1990 obtuvo un tercio cuando su candidato a la presidencia, Jorge Carpio Nicolle, calificó para la segunda vuelta pero perdió con el 32% de los votos. En 1995 obtuvo dos escaños.

Carpio Nicolle fue derrotado por Jorge Serrano, del partido MAS, quien obtuvo el 68% de los votos en la segunda vuelta, aunque su partido sólo alcanzó 18 de los 116 escaños. Luego el partido desapareció.

En 1990, un partido político relativamente nuevo, el pro empresarial PAN (Partido de Avanzada Nacional), obtuvo el 15% del voto parlamentario y la alcaldía de la ciudad capital. Más adelante, en 1995, ganó 43 de los 80 escaños parlamentarios, y su candidato, el acaudalado empresario Álvaro Arzú, logró la silla presidencial en la segunda vuelta, con el 51% de los votos. De inmediato, los analistas vieron en el PAN una versión guatemalteca de ARENA, predicción que demostró carecer de fundamento.

En 1999, el PAN decayó al ganar un tercio de los escaños parlamentarios (y el 27% de los votos); su candidato presidencial, Oscar Berger, perdió en la segunda vuelta con el 32% de los votos. A este revés pronto le siguió un cisma en la bancada parlamentaria, cuando 16 de sus 37 miembros abandonaron sus cargos. Más tarde, Berger se separó del partido para postularse a la presidencia en el 2003 bajo otra bandera. En el 2003 el PAN decayó a aproximadamente el 9% de los votos presidenciales y legislativos.

El partido del general retirado Efraín Ríos Montt, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), al igual

que el PAN, ingresó a la contienda electoral en 1990 y le fue más o menos tan bien como al PAN. Al igual que éste, en 1995 tuvo un salto hacia delante, al llenar el vacío que sobrevino tras la caída de la UCN, del MAS y del PDCG, y obtuvo una cuarta parte de los escaños parlamentarios. Su candidato presidencial, Alfonso Portillo —escogido por el General cuando su propia candidatura fue prohibida debido a que en 1982 había tomado el control del Estado mediante un golpe militar— fue derrotado por Arzú en una apretada segunda vuelta. En 1999, al mismo tiempo que el PAN tenía su primera ronda de descenso, el FRG alcanzó su máximo pico cuando Portillo derrotó con facilidad a Berger al obtener el 68% de los votos, tras alcanzar casi el 48% del voto en la primera ronda. El FRG controlaba el parlamento con el 56% de los escaños y ganó 151 alcaldías.

En el 2003, tras ciertas manipulaciones, se le permitió a Ríos Montt que participara en las elecciones, pero las encuestas siempre lo desfavorecían. El día de las elecciones terminó en un distante tercer lugar, y el FRG no quiso aceptar una cuarta parte de los escaños parlamentarios.

Cabe mencionar aquí que la interferencia de Estados Unidos en los procesos no se limita a expresar sus opiniones negativas hacia los candidatos de izquierda que tienen probabilidades de ganar, como en los casos de Handal en El Salvador y de Ortega en Nicaragua en cuatro procesos electorales. En Guatemala, si bien se pronunció con mayor discreción, no estaba a favor de Ríos Montt, probablemente porque le preocupaban los vínculos entre el FRG, el crimen organizado y el considerable tráfico de estupefacientes que pasa por Guatemala. (Hemisphere Initiatives no tiene ninguna evidencia sobre esos vínculos en el caso de Ríos Montt). Tras las elecciones, el presidente Portillo huyó del país para escapar a las acusaciones de corrupción, y a Ríos Montt se le dio casa por cárcel, acusado de haber participado en una manifestación violenta previa a las elecciones. Ríos Montt es el padrino del FRG y ya tiene más de 70 años. Es difícil predecir con certeza cuál será el futuro del partido.

Berger fue elegido como el candidato de la Gran Alianza Nacional (GANA) una coalición de tres partidos pequeños. En cuatro planchas separadas obtuvo un tercio de los escaños en el Parlamento. Su principal contrincante fue Álvaro Colom y su partido obtuvo una quinta parte de los votos. Colom también había corrido como candidato en 1999 y también había renunciado al partido que lo respaldó en ese entonces para luego formar otro: la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

¿Existe acaso una "norma" en Guatemala en la que el éxito presagia un declive y luego el fracaso? Tal vez no sea así. Mas bien, puede haber una serie de explicaciones muy particulares. El declive del PDCG fue parte de un patrón entre los partidos políticos latinoamericanos recién electos que reemplazaron a gobiernos autoritarios. La gran mayoría perdió en las elecciones siguientes porque, según los analistas, las expectativas que crearon se desvanecieron al no prosperar las economías. Ese ciertamente habría sido el caso con el PDCG en Guatemala. El MAS desapareció cuando su fundador, Serrano, falló en su intentona de golpe militar. La UCN decayó con el asesinato de su líder principal, Carpio Nicolle. En el caso del PAN, el declive fue producto de un cisma interno, y el del FRG se debió a la desenfrenada corrupción durante su periodo en el poder.

Pero talvez sí hay una norma guatemalteca. De los partidos mencionados, el MAS, la UCN y el FRG estaban dominados por un jefe o caudillo. Si el caudillo tiene problemas, o cuando no hay planes para la sucesión, esos partidos pueden venir a menos. También es posible que la falta de partidos fuertes haya creado una dinámica que se convierte en un círculo vicioso. En Guatemala, con una historia de partidos que decaen con rapidez, un miembro del Parlamento puede abandonar su partido, pensando que éste no tendrá mucho que ofrecer en cuatro años, y mientras tanto, ese parlamentario cobra valor con su voto y como agente independiente. Tras las elecciones de 1999, casi la mitad de la bancada del PAN salió en desbandada para formar la UNE, y posteriormente perdió a algunos de sus miembros. Colom abandonó su partido, y dos diputados del FRG también dejaron las filas de su respectivo partido. En el 2004, cuando el nuevo Parlamento estaba iniciando sus funciones,

hubo cambios similares aunque menos dramáticos. Y en las elecciones del 2003 no fue un partido el que triunfó, sino una compleja coalición de partidos. A las coaliciones complejas les suele suceder como a los partidos caudillistas cuando el caudillo padece del corazón: no tienen un largo futuro.

Puede que no exista una norma guatemalteca sobre el rápido declive de los partidos, pero la mera duración de partidos sostenibles demostraría que tal norma no existe. El hecho de que Berger esté a la cabeza de una coalición y enfrente una multitud de complejas tareas, y que Ríos Montt y el FRG tengan graves problemas, sugiere que en la próxima ronda electoral los principales contendientes podrían surgir de diferentes organizaciones.

Esto significaría que cinco elecciones después de la primera elección civil en Guatemala en 1985, los que asisten a las urnas (y la participación ha sido baja) aún no saben muy bien qué es lo que van a obtener con sus votos. Se podría decir que este es el caso en la mayoría de los procesos electorales, puesto que los candidatos muestran una cara para las elecciones y otra durante su periodo en el gobierno, y es poco lo que saben la mayoría de los votantes. (Las encuestas realizadas en 1992 revelaron que lo que más se sabía sobre el presidente Bush era que detestaba el brócoli). Pero en Guatemala (y en Centroamérica) los candidatos al Parlamento son en su mayoría nombres desconocidos que figuran en la lista de un partido. La ventaja importante que tiene el sistema de representación proporcional sobre el sistema norteamericano de distritos electorales uninominales —en las que el que gana se lleva todo— es que si un partido obtiene el 25% de los votos obtendrá alrededor de un 25% de los escaños. De manera que votar por un partido significa algo solamente si el partido tiene algún significado. Sin embargo, esa proporcionalidad se pierde, al igual que los votos del electorado, si dos semanas después de las elecciones, el partido con el 25% de los escaños se da cuenta que varios de sus diputados han desertado para formar otro partido o por motivos personales. Así no es como se supone que funciona un gobierno "representativo".

ELECCIONES Y PARTIDOS EN NICARAGUA

En Nicaragua se han celebrado tres elecciones después de 1984, cuando con el país en guerra los sandinistas realizaron elecciones en las que el ganador fue Daniel Ortega. Desde entonces, Daniel Ortega ha perdido tres veces por márgenes considerables.

Tal vez no existe una norma que dicte la derrota de Ortega, sino motivos particulares. En 1990 Ortega fue derrotado por quien posiblemente era la única candidata que podía lograrlo, Violeta viuda de Chamorro, quien durante la guerra había logrado mantener más o menos unida a su familia políticamente dividida, y de quien se esperaba que lograría sanar las heridas de la nación. Sin embargo, Chamorro encabezaba una coalición de 13 partidos mucho más díscola que su familia. La coalición de la UNO se desintegró pocas semanas después de las elecciones. El grupo principal, constituido por unos diez partidos, adoptó una línea más dura en contra de los sandinistas y quería que Chamorro tuviera posiciones más agresivas. Una oscilante minoría eventualmente respaldaba a Chamorro, quien se vio obligada a negociar con los sandinistas para lograr la aprobación de las leyes. Para los de la línea dura esto era una apostasía.

En 1996 Ortega fue derrotado nuevamente por quien quizás fuera el único candidato que podía hacerlo, Arnoldo Alemán. Tras seis años de campaña, Alemán aglutinó a la línea dura en el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y se convirtió en rey del partido. Derrotó a Ortega en una elección contenciosa con considerables irregularidades electorales en algunos lugares de dos departamentos grandes —Managua y Matagalpa. Ortega proclamó que había habido fraude y culpó de ello al Consejo Supremo Electoral. Sin embargo, la elección no fue reñida.

Acusado por los sandinistas de ser otro Somoza, Alemán enfrentaba cuatro situaciones que Somoza nunca siquiera imaginó. No controlaba el ejército. En la Asamblea enfrentaba una bancada sandinista de buen tamaño. Había llegado al poder tras cambios constitucionales diseñados por sandinistas disidentes y por otros independientes en la Asam-

blea anterior, cambios que restringían los poderes presidenciales a favor de la Asamblea para casos como las nominaciones a la Corte Suprema. Al final, esos mismos cambios constitucionales le impidieron postularse en el 2001.

A finales de 1999, sus representantes diseñaron un pacto de enormes proporciones con los sandinistas, que beneficiaba a ambos líderes y excluía cualquier otro interés. Alemán se había visto acuciado por un agresivo e indagador Contralor General. El pacto cambió esa institución para convertirla en un cuerpo colegiado de cinco miembros elegidos por la Asamblea Nacional, quienes a su vez seleccionaban un contralor y un vicecontralor entre los cinco. El pacto amplió el Consejo Supremo Electoral de cinco a siete miembros y la Corte Suprema de doce a dieciséis. Los que ocuparon los nuevos cargos creados por la ampliación y otros cargos que quedaron vacantes cuando se cumplió el periodo de sus respectivos ocupantes, fueron grupos de fieles y leales partidarios del PLC y del FSLN cuidadosamente balanceados, con una ligera mayoría para el PLC en cada institución. A los independientes o simpatizantes de otras agrupaciones políticas se les sacó del juego, aunque por varios años la configuración de la Corte Suprema siguió siendo un tanto confusa. El pacto también hizo que fuera más difícil que al presidente gobernante se le retirara la inmunidad por enjuiciamiento y permitió que el presidente anterior y el que hubiera quedado en segundo lugar en las elecciones presidenciales (Ortega) ocuparan un escaño en la Asamblea, con su consabida inmunidad. Este punto revestía una especial importancia para Ortega, quien había sido acusado por su hijastra, Zoilamérica Narváez, de abuso sexual infantil que había tenido lugar durante muchos años, y también para Alemán, quien veía venir las acusaciones de corrupción.

El pacto también cambió las leyes electorales para restringir la elegibilidad de los partidos. Las leyes ciertamente eran demasiado relajadas. El financiamiento público, por ejemplo, incitaba a participar en las elecciones sólo para obtener los fondos (mediante préstamos que no siempre se pagaban), y el método de contabilizar los votos permitía a los partidos pequeños obtener una diputación en un departamento grande con un diminuto porcentaje del voto. Sin embargo, los cambios operaron una transformación en Nicaragua, que dejó de ser el país latinoamericano con la mayor apertura hacia los partidos políticos pequeños para convertirse en el país con mayores restricciones. En las elecciones de 1996 participaron treinta y seis partidos políticos, nueve de los cuales obtuvieron un total de quince escaños. Para las elecciones del 2001 sólo tres partidos lograron inscribirse.

El pacto también suavizó las reglas para las elecciones presidenciales, al contemplar una segunda vuelta únicamente cuando ninguno de los candidatos obtuviera el 35% de los votos. Para Ortega —quien obtuvo el 38% y el 40% de los votos en sus dos fracasadas contiendas anteriores— esto implicaba apostar a que un tercer partido —posiblemente el Partido Conservador— dividiera el voto antisandinista con el PLC y le permitiera a Ortega ganar en la primera ronda, mientras que con un requisito del 50% sería derrotado en la segunda vuelta, ya que los grupos antisandinistas, con el respaldo de Estados Unidos, se unirían en su contra. Para Alemán, la nueva disposición para la segunda vuelta implicaba apostar a que ningún tercer partido fuerte lograra calificar.

Alemán ganó esa apuesta, y en el 2001 Ortega fue derrotado por quien quizás fuera el único candidato que podía hacerlo. (Chamorro decidió no postularse y Alemán no podía hacerlo). Alemán ungió como candidato a su vicepresidente, Enrique Bolaños.

Bolaños ya era desde tiempo atrás una figura reconocida a nivel nacional y sus credenciales antisandinistas eran impecables. A inicios de su periodo de gobierno Alemán solía comentar que había escogido a Bolaños para la vicepresidencia porque los sandinistas no se atreverían a asesinar al presidente sabiendo que sería Bolaños quien pasaría a ocupar el cargo.

De manera que las tres derrotas sufridas por Ortega pueden obedecer a una serie de eventos singulares y no a una norma que dicte la derrota de Ortega. Sin embargo, al igual que en el caso de la supuesta "norma guatemalteca", es preciso de-

mostrar ahora que no existe tal norma. Dado que unos días después de su más reciente derrota Ortega estuvo a punto de anunciar su candidatura para los próximos comicios, la norma se volverá a poner a prueba.

Bolaños complicó los cálculos de Alemán cuando, con la ayuda encubierta de Estados Unidos, procedió a enjuiciarlo por corrupción. Despojado de su inmunidad, Alemán fue condenado y reducido a solicitar casa por cárcel en su espaciosa mansión, argumentando severos problemas de salud (obesidad, hipertensión, etc.). Cuando unos meses atrás una juez sandinista (nombrada por Alemán bajo los acuerdos del pacto) revirtió la orden de casa por cárcel, fue preciso enviar a docenas de policías para que se ejecutara la decisión, ante los enardecidos intentos de los partidarios del PLC de impedir que su líder fuese enviado a prisión.

Alemán, sin embargo, sigue teniendo un firme control sobre su partido. Él y sus correligionarios creen que Alemán saldrá de la cárcel por obra de algún acuerdo político. La posición de Bolaños es un tanto similar a la de la presidente Chamorro. En la Asamblea él puede contar solamente con los votos de unos pocos disidentes del PLC, y se ve obligado a negociar con el PLC o con los sandinistas para poder aprobar las leyes. En dos ocasiones Bolaños ha intentado formar un nuevo partido, y últimamente parece estar haciendo una cantidad inusual de viajes al exterior. Podría ser que haya desistido de su intento por gobernar el país, y por supuesto, tampoco puede reelegirse.

SISTEMAS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN

Las reglas. En las elecciones presidenciales en cada uno de los tres países, los candidatos van a una segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos obtiene más del 50% de los votos; en el caso de Nicaragua es el 35%. En todos ellos se utiliza el sistema de representación proporcional para seleccionar diputados de distritos electorales plurinominales —que corresponden a departamentos geográficos y se basan en la población— y un distrito electoral nacional para los escaños en legislaturas nacionales unicamerales. Al votar, el elector escoge entre listas de candidatos —seleccionadas y clasificadas en dos boletas por el partido para la legislatura— una para el distrito en el que reside el votante y la otra para la "lista nacional". Los escaños para un departamento y para la lista nacional se asignan según sea la proporción de votos obtenidos por el partido. De esta manera, los partidos más pequeños pueden tener la posibilidad de ganar en departamentos grandes y en la "lista nacional". (Si un departamento obtiene 20 diputados, el 5% del voto le dará un escaño a un partido, pero no ocurre así en un departamento rural pequeño que obtiene tres escaños).

Cada departamento está dividido en municipios. En cada municipio del país se eligen los alcaldes y los concejales; el tamaño del concejo depende del tamaño del municipio.

Los departamentos corresponderían a los estados en Estados Unidos, pero son áreas geográficas que se establecieron antes del siglo 20 y que en la actualidad tienen poca o ninguna función de gobierno Las alcaldías constituyen el gobierno local, pero tienen una capacidad mínima para recaudar sus propios fondos mediante impuestos y cobros, y dependen del gobierno nacional para el grueso de sus presupuestos. Aunque en los último años ha habido una iniciativa (promovida por Estados Unidos) para que se aumenten los presupuestos locales, el presupuesto municipal sigue siendo bastante bajo —como proporción de los presupuestos generales del gobierno en la nación— en comparación con Estados Unidos y Brasil. La policía, la salud y las escuelas son todas financiadas con asignaciones del presupuesto nacional.

En El Salvador, cada tres años se celebran elecciones municipales y legislativas, y cada cinco años hay elecciones presidenciales. (En 1994 coincidieron ambas y volverá a ocurrir en el 2009). En Guatemala ambos comicios se realizan en el mismo año. Los nicaragüenses también solían celebrarlas en el mismo año, pero ahora las elecciones municipales tienen lugar en los años en que no hay elecciones presidenciales.

La autoridad electoral. Una autoridad electoral nacional —el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en El Salvador o el Consejo Supremo Electoral

(CSE) en Nicaragua— se encarga de supervisar las elecciones nacionales y locales, y está regida por un grupo de magistrados que son elegidos para un periodo por las asambleas nacionales. Algunos de los magistrados, o todos, deben ser miembros de los partidos que obtuvieron la mayoría de los votos en la elección anterior, y según el país del que se trate, algunos de ellos deben ser independientes. La autoridad establece el calendario, organiza la inscripción del electorado y la votación. En algunos casos tiene facultad para dirimir controversias dentro y entre los partidos sobre la base de las reglas partidarias y las normas jurídicas.

Hay variaciones en las reglas para establecer un partido y también para formar coaliciones nacionales, departamentales y locales. Los comités locales que no tienen presencia nacional pueden postular candidatos para cargos locales.

La selección de magistrados y de funcionarios de más bajo nivel para las autoridades electorales ha ocasionado disputas. La composición de la autoridad fue tema de discusión en las negociaciones de paz en El Salvador y en Nicaragua. El FMLN logró que se hicieran cambios en la estructura de dicha autoridad antes de firmar los acuerdos de paz, y en Nicaragua, una de las condiciones para la participación de los partidos de oposición en las elecciones de 1990 fue la reducción de la presencia sandinista entre los cinco magistrados, que dejaría de ser una mayoría para pasar a ser una minoría (con un magistrado independiente). Este año ya se realizaron los comicios en El Salvador. En Nicaragua, la composición del CSE fue tema central en el pacto entre Alemán y Ortega en 1999. Ya antes, en 1996, ese organismo había sufrido cambios. Según algunos observadores, el FRG en Guatemala hizo uso de la presión y de magistrados amigables en su intento por lograr que Ríos Montt pudiera correr como candidato en las elecciones del año pasado. La idea es que si los representantes de los partidos se vigilan entre sí, habrá imparcialidad y se detectará la inequidad. Otra idea es profesionalizar todo el proceso y así despolitizarlo del todo. En Centroamérica se ha adoptado una mezcla de enfoques y las formulas seleccionadas no siempre han sido lo que ha determinado el desempeño.

Por ejemplo, en El Salvador, al TSE se le tilda de ser demasiado político; de ejercer demasiada influencia política sobre el voluminoso personal que debe conducir el proceso electoral y por tener reglas que permiten que los magistrados tengan un virtual poder de veto. Se suponía que al tener dos magistrados independientes seleccionados por la Corte Suprema, la composición sería menos política. Sin embargo, según un magistrado en el TSE, los independientes en 2003-2004 fueron los que dieron problemas y no los magistrados de diversas ideologías, quienes —según dijo— trabajaron de una manera fluida y profesional, pero uno de los independientes sencillamente no entendía los aspectos técnicos o la importancia de las computadoras.

Sin embargo, este año también hubo considerables críticas para el TSE. Antes de las elecciones, un ejercicio de simulación con las computadoras reveló que éstas se podían penetrar con facilidad. Afortunadamente los peritos técnicos de la OEA lograron corregir el problema. Según los críticos, el TSE no se ocupó lo suficiente de amonestar o sancionar a los partidos por violar las reglas de la campaña o por montar campañas que carecían de civilidad. La campaña fue tan ofensiva que hasta el ex presidente de ARENA, Armando Calderón Sol, quien no es precisamente un hombre tímido, criticó a los dos partidos por su comportamiento. Los medios de comunicación escritos han mejorado mucho desde sus días de furibundo derechismo durante la guerra, pero en una elección no hay mucho sentido de equilibrio. Tanto los periódicos como la televisión se mostraron abiertamente a favor de ARENA. No hay límites establecidos para el financiamiento de las campañas ni se exige un informe sobre el mismo, excepto en el caso del financiamiento público para las campañas. Aunque la ausencia de reglas prácticamente le resta toda autoridad al TSE, los magistrados no utilizaron su gran visibilidad ni siquiera para reprender comportamientos. Se han presentado propuestas para que se reforme la ley electoral.

El TSE puede señalar cómo este año hubo un enorme incremento en el número de votantes tras varias contiendas electorales con fortuitas concu-

rrencias. Como lo ha señalado *Hemisphere Initiatives* en informes anteriores, el abstencionismo se debió en parte a onerosos problemas de inscripción causados por existir un carné electoral y una cédula de identificación separadas, por la falta de certificados de nacimiento y por centros de inscripción y voto geográficamente centralizados. Los datos de las encuestas también señalan que la abstención electoral se debió a una actitud de cinismo hacia la política.

Sin embargo, en el 2004 todos los observadores se quedaron sorprendidos ante la participación de 2.3 millones de votantes, más de un millón por encima de la concurrencia en las elecciones presidenciales de 1999. Esto se debió en parte a la índole de la campaña y a sus antecedentes. ARENA (y los Estados Unidos) montaron una muy eficaz y demagógica campaña de miedo en la que estaban en juego cuestiones importantes que implicaban la posibilidad de que a los salvadoreños que viven en Estados Unidos se les pudiera restringir el envío de dinero a sus hogares o se les anulase su condición de residentes temporales. El voto por ARENA se duplicó. Pero el voto por el FMLN también tuvo un drástico aumento, lo que muy posiblemente se debió a que aumentó la cantidad de ciudadanos insatisfechos por la falta de una mejoría económica durante la última década de gobiernos de ARENA; las mismas razones por las que ARENA perdió contra el FMLN en las elecciones legislativas.

Parece ser que la concurrencia también fue mayor debido a los avances que ha tenido el TSE en cuanto a la inscripción de los votantes, a la que —pese a las difíciles circunstancias geográficas— se le aumentaron otros 300,000 electores en 1999, lo que refleja mejor la suma de toda la población en edad de votar. Más importante aún es que, tras una década de insistencia por parte de Estados Unidos, de la ONU y de muchos otros gobiernos, El Salvador finalmente legisló e implementó un Documento Único de Identificación (DUI) que incluye la foto de su portador. Como la tarjeta sirve para todo tipo de transacciones, las personas se cuidan de no perderla y si el portador se traslada a otro lugar, el documento facilita la nueva inscripción en el padrón electoral. Asimismo, facilita el ejercicio del sufragio, ya que el padrón tiene también la misma foto, y así la fila avanza con mayor celeridad.

Es interesante observar que una comisión de legisladores guatemaltecos expresara su interés en llevar a cabo consultas con el TSE en El Salvador acerca de las ventajas del DUI, tras ver las espectaculares cifras de la concurrencia a las elecciones de marzo.

En Guatemala, lo que la evidencia de las entrevistas sugiere es que, en general, el método de selección de los magistrados no ha sido tan importante debido a que el personal del TSE está relativamente exento de influencia política y existe desde hace más de una década, lo que supera el tiempo de servicio de cualquiera de los magistrados. También pudiera ser que los partidos han sido tan débiles que, a excepción del FRG, no han podido dominar al TSE, lo que significa que esta autoridad electoral conoce bien las reglas del juego y, por lo general, puede funcionar libre de presiones políticas.

Sin embargo, los analistas dicen que en el 2003 la influencia política tuvo un papel muy importante. Ríos Montt utilizó a su favor el control que el FRG ejercía en el gobierno y colocó dos de sus partidarios entre los magistrados del Tribunal Supremo Electoral y dos en la Corte Constitucional. Meses antes de las elecciones y en un intento por forzar su candidatura, Ríos Montt organizó una enorme y amenazadora manifestación en la que una persona perdió la vida. Sus adversarios pronto se refirieron a esta acción como "el jueves negro".

La ley que rige al TSE dificulta la inscripción y la votación, en particular a los pobres en áreas rurales y, entre éstos, a los mayas, y entre ellos, a las mujeres mayas. Como se plantea a continuación, ha habido poca concurrencia.

En Nicaragua, el CSE era un modelo de institución gubernamental que fue gravemente afectada al haber sido politizada dos veces en tres años. Aunque en 1990 la presencia de los sandinistas en el CSE se redujo a una minoría, el principal magistrado siguió siendo Mariano Fiallos, un sandinista que goza del respeto de todo mundo, al punto que

tanto en 1990 como en 1995 (con el FSLN en minoría en la Asamblea) resultó reelegido con poca oposición. Fiallos y el más alto miembro de su personal, Rosa Marina Zelaya, tuvieron cuidado de seleccionar personal nacional y local sobre la base de capacidades y no de lealtades políticas. Esto no quiere decir que el CSE sea totalmente apolítico, pero ni siquiera el Departamento de Estado en 1984 pudo encontrar falla alguna en la conducción técnica de las elecciones. Y, en 1990, con una enorme presencia internacional y con Elliot Richardson, miembro vitalicio del Partido Republicano, en representación del Secretario General de la ONU, el CSE pasó con gran éxito todas las pruebas y todo el estrés.

A finales de 1995 la Asamblea modificó la ley y estipuló que los partidos políticos nombrarían a los funcionarios para los consejos electorales departamentales y municipales. Fiallos presentó su renuncia en señal de protesta, preocupado ante la posibilidad de que esta politización destruyera todo lo que se había construido. Zelaya ocupó su lugar. En ese entonces, el CSE había esperado durante años la autorización legislativa para emitir cédulas de identidad permanentes que mostraran la foto del portador. En las dos elecciones anteriores, a los votantes se les había dado en el momento de su inscripción un documento de identidad temporal que sólo servía para la elección específica. La Asamblea finalmente autorizó al CSE y luego le asignó un presupuesto totalmente insuficiente para implementar los cambios, para capacitar a los nuevos funcionarios y para administrar la elección con una población mucho más numerosa.

Lo que permitió al CSE alcanzar el altísimo número de votantes (75%) en 1984 y 1990 fue su decisión de descentralizar la inscripción de los electores y el voto al nivel más local. Esto era de suma importancia en un país rural en donde la inmensa mayoría de la población carece de acceso a un transporte público confiable y barato, y mucho menos a vehículos particulares, aunque también complica enormemente la gestión electoral. Y, en 1996, hubo un considerable incremento en el número de juntas receptoras de votos, todas las cuales precisaban de personal capacitado. (En 1990 había 4200 juntas receptoras de votos. Cuando en 1996 se inscribieron 400,000 electores más de lo que se había previsto en las proyecciones del censo, el número de juntas receptoras se amplió a más de 8000. Aunque hubo obvios problemas con el proceso de inscripción, nadie detectó fraude en esta gran expansión del electorado).

En 1996, el sistema electoral ofrecía múltiples incentivos para que nuevos partidos ingresaran a la contienda. El CSE tuvo que revisar los credenciales de más de 32,000 candidatos (en una nación de 4.5 millones de habitantes). En pocas palabras, el CSE tenía un nuevo líder, aunque veterano, cuyas responsabilidades habían aumentado enormemente; tenía poco dinero y un personal local que no sólo estaba politizado sino que carecía por completo de experiencia. Muchos votantes no recibieron a tiempo sus documentos de identificación, lo que obligó a improvisar documentos supletorios y un sistema para entregarlos. El CSE llegó tambaleante al día de las elecciones.

El día de las elecciones, durante y después del conteo, el sistema colapsó en varios lugares. Tras dos ejemplares elecciones, los periódicos mostraron devastadoras (y no representativas) fotos de urnas electorales tiradas en las cunetas. Ortega, quien parecía haber perdido, acusó a los liberales de fraude y al CSE de encubrimiento, especialmente a Zelaya. Zelaya fue una de las personas que se retiraron del FSLN a raíz de su división en 1994, y junto con su marido, Jorge Samper, había ingresado a las filas del Movimiento de Renovación Sandinista (MRS). Para Ortega esto había sido una traición que vino a exacerbar sus acusaciones de fraude electoral, especialmente después de que Samper ganara un escaño en la Asamblea obtenido por un margen muy estrecho y bajo complicadas reglas de "desempate". Samper fue el único candidato del MRS que lo logró.

Tras meses de estudio, la mayoría de los observadores —incluida *Hemisphere Initiatives*— concluyó que podría haber habido fraude en algunas localidades, pero que la principal causa del desorden había sido un sistema sobrecargado en manos de personal inexperto. Las urnas electorales tiradas en las cunetas probablemente fueron resulta-

do del descontento por parte del personal encargado de las juntas receptoras de votos, que tras haber pasado casi toda la noche contando votos, se vieron luego obligados a esperar largas horas, sin comer, antes de poder entregar las urnas y recibir su pago.

No obstante el intenso asedio a que fue sometido, el CSE nunca publicó un informe final sobre las elecciones. Su estelar calificación en las encuestas nacionales se vino abajo.

Cuando unos años más tarde Alemán y Ortega hicieron su pacto, el CSE volvió a sufrir otra transformación. Esta vez se aumentó el número de magistrados y se dividió entre el PLC y el FSLN. Se afanaron por despedir a Zelaya, probablemente de forma ilegal, unos meses antes de que terminara su periodo. Ella entabló una demanda por esta acción y por los procedimientos que se utilizaron para enmendar la Constitución, pero perdió el caso. Una vez en sus cargos, los nuevos magistrados se apresuraron a deshacerse del personal que había trabajado en el CSE con grandes méritos y por largo tiempo.

Lo que había sido un modelo ejemplar de administración pública de alta calidad en Centroamérica, se había convertido, mediante políticas negligentes y manipuladoras, en un desacreditado refugio para el clientelismo y las políticas partidarias. Según la teoría presentada por Alemán y Ortega, bajo la nueva modalidad se garantizaba la integridad del CSE porque con toda seguridad los dos antagonistas iban a vigilarse mutuamente. Esa fue de hecho la justificación general para el pacto, junto con la promesa de que las protestas callejeras serían reemplazadas por formas institucionalizadas de solución de controversias.

Sin embargo, después de los comicios municipales seguidos de las elecciones legislativas y presidenciales del 2001, hubo fuertes querellas y manifestaciones callejeras, por el conteo de los votos y por la certificación de los ganadores. En el 2001, los magistrados sandinistas abandonaron el recinto para impedir que hubiese quórum y luego dijeron que la certificación de los ganadores por parte del CSE era ilegal. El asunto fue llevado ante un tribunal de apelaciones en el que dos de los tres jueces en el panel eran sandinistas y el asunto fue sobreseído. Eventualmente la situación se resolvió. En total, incluyendo 1996 cuando hubo los serios problemas ya mencionados, y tras dos etapas de politización del CSE, en tres elecciones consecutivas los sandinistas protestaron y al final aceptaron la legalidad de los resultados, pero no la legitimidad de los comicios.

Hay evidencia de que también pudo haber deterioro en la administración del CSE. Es posible que el CSE aún no haya completado el proceso que se inició en 1996 para la elaboración de cédulas de identidad con la foto del portador. En un encabezado publicado en el 2004 por una agencia de noticias privada —que según parece utilizó el sitio del CSE en Internet— se advertía a los lectores de la inminencia del plazo límite para que los ciudadanos obtuvieran sus cédulas y de que había interminables filas en los lugares de inscripción más centralizados.

Participación electoral. Desde las primeras rondas electorales en la década de 1980, Guatemala —y hasta el 2004, El Salvador también— habían tenido una escasa participación del electorado, una de las más bajas en América Latina.

En Nicaragua la participación electoral ha sido la mejor de los tres países: entre el 73 y el 78% de la población apta para votar.

En Guatemala casi el 50% de la población apta para votar ejerció su derecho en 1985; en 1990 este porcentaje disminuyó en10 puntos y en 1995 bajó al 33% lo que la sitúa en un último lugar en América Latina. (En dos importantes referendos constitucionales, la participación fue mucho más baja, muy por debajo del 20%). Sin embargo, los recientes niveles de participación sugieren una recuperación, quizás debido a las campañas para promover la inscripción del electorado. En 1999, en términos del porcentaje de la población apta para votar, la inscripción subió de diez puntos hasta un 81%, y el total de votos aumentó a 44%. En el 2003, el incremento de más del veinte por ciento en el número total de votos sugiere que la tendencia es ascendente.

En El Salvador, en 1984 y 1985, la participación electoral cayó de casi un 50% de la población apta

para votar, a menos del 40%; luego volvió a subir a 50% en las "elecciones del siglo" en 1994, para después caer a un poco más del 30%. Luego en este año hubo una enorme participación.

Estos cálculos son aproximados debido a problemas con los censos en cada uno de los países, los que se deben en parte a la creciente emigración —hacia los Estados Unidos en el caso de El Salvador, y a Costa Rica en el caso de los nicaragüenses. Es en El Salvador donde el factor migratorio tiene el mayor peso, aunque nadie conoce el número exacto de emigrantes. Ninguno de los países dispone de mecanismos para el voto ausente y establecerlos sería tarea de titanes.

Cada uno de los tres países tiende a reportar la participación electoral en cuanto al porcentaje de los votantes registrados y no como porcentaje de la población apta para votar, lo que crea distorsiones adicionales debido a que estos tres países han tenido problemas con su padrón electoral, aunque Nicaragua parece tener menos problemas, en parte porque su padrón es más reciente —puesto que en 1984 y 1990 se utilizaron padrones provisionales y documentos supletorios para votar.

En estos padrones figuran los nombres de personas ya fallecidas, porque las autoridades electorales esperan que las alcaldías, con sus escasos fondos, reporten los fallecimientos. Si un ciudadano se traslada a otro lugar, el proceso de cambiar la inscripción también puede ser complicado. Los emigrantes inscritos no pueden votar, como tampoco pueden los que se han inscrito pero no han retirado su cédula.

En El Salvador y Guatemala los votantes y los que deseen inscribirse deben trasladarse al centro municipal. Para el proceso de inscripción esto puede requerir de varios viajes – para llenar los formularios, luego tal vez hay que regresar por algún problema con el certificado de nacimiento, luego hay que acudir otra vez en algún momento —que sólo puede adivinarse— recoger la credencial con la que podrá votar, y posiblemente haya que volver porque no estaba lista, y retornar de nuevo para votar. En las áreas rurales donde se centra la mayor pobreza, esto significa invertir una enorme cantidad de tiempo y caminar por kilómetros, o pagar transporte público. Este sistema tiene un claro sesgo adverso a los pobres, y en Guatemala, un sesgo particular contra los mayas, quienes son mayoritariamente gente del campo que, además, enfrenta la barrera del idioma.

En un importante libro escrito por Horacio Boneo y Edelberto Torres Rivas, titulado *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* (2001), los autores citan dos grandes encuestas, que no son representativas a nivel nacional, realizadas por dos organizaciones independientes, en las que entre el 77% y el 81% de los que no votan dicen que votarían si las mesas electorales fuesen llevadas a sus comunidades. En una encuesta realizada en Guatemala en 1999 por Borge y Asociados, el 53% de los entrevistados dijo que tardaban más de 20 minutos en el trayecto de sus casas a la mesa electoral, y el 5% dijo que le tomaba de una a tres horas. En el municipio rural de Santa Cruz del Quiché, las dos terceras partes de una población de 30,000 habitantes viven en 62 poblados diminutos, 38 de los cuales distan entre 8 y 33 kilómetros del centro municipal. Este municipio no representa un caso extremo.

En Nicaragua sigue vigente el sistema descentralizado creado por los sandinistas en 1984. El principio de ese sistema consiste en llevar los procesos de inscripción y sufragio a donde viven los votantes, de manera que hay juntas receptoras de votos en áreas rurales remotas. Esto crea problemas logísticos de administración, pero minimiza los problemas logísticos de la ciudadanía. Es un mejor sistema.

En los tres países, según datos de encuestas, la inscripción y la participación se ven afectadas por factores individuales y culturales, así como por las actitudes hacia el proceso. En general los jóvenes votan menos. Los menos educados votan y se inscriben menos. En Guatemala, las mujeres y la población maya tienen tasas más bajas de inscripción, aunque en el caso de los mayas, una vez que se inscriben, votan tanto como los que no son mayas. En Guatemala, según la encuesta citada por Boneo y Torres Rivas, alrededor del 27% de las mujeres indígenas sin educación dijeron que se habían inscrito, y el 62% de hombres no mayas que tenían

por lo menos la educación primaria dijeron haberse inscrito. De los votantes inscritos, la tasa de votos para las mujeres sin educación fue del 35% y para los hombres con algún nivel mínimo de escolaridad, fue del 60%. Estas enormes brechas reflejan las barreras del idioma y de género, la responsabilidad por el cuido de los niños, los bajos ingresos y la discriminación. Reflejan también la incapacidad de los procesos de paz para resolver el problema de la falta de equidad social, un fracaso que a su vez ha socavado el proceso democrático.

TIERRA Y EQUIDAD

Las principales fuerzas que condujeron a las rebeliones izquierdistas y a las guerras civiles fueron los gobiernos no democráticos que permanecieron en el poder durante largos años, junto con la extensa y —en las áreas rurales— cada vez más extrema pobreza, y el creciente problema de la falta de tierra. El nuevo gobierno sandinista implementó una reforma agraria contra Somoza y sus aliados por la vía de la confiscación, y luego, dos años más tarde, contra los terratenientes, que según los sandinistas, estaban descapitalizando sus propiedades. En ese caso se hizo obligándoles a vender y compensando a sus dueños con bonos. Asimismo, el gobierno organizó una breve pero muy proclamada campaña de alfabetización y envió docentes a las áreas rurales. Las campañas de vacunación y la descentralización de los servicios de salud empezaron a mejorar las terribles condiciones de salud en las áreas rurales. La guerra contrarrevolucionaria puso un freno a muchos de estos avances.

En El Salvador, un nuevo gobierno, apoyado por Estados Unidos, inició una reforma agraria cuya escala era más o menos comparable con la de Nicaragua, y que fue respaldada por bonos que se otorgaron a quienes se vieron obligados a vender sus propiedades. Estos bonos eran mucho más confiables que los que se emitieron en Nicaragua. Asimismo, a varios miles de campesinos se les dio la oportunidad de comprar las pequeñas parcelas de tierra que alquilaban.

En Guatemala prácticamente no se hizo nada para redistribuir la tierra, fuera de algunos pequeños programas de compra de tierras.

Antes de la guerra las condiciones de salud y educación eran bastante malas, particularmente en las áreas rurales, y empeoraron con la guerra.

LA TIERRA

Los acuerdos de paz. Los muy restringidos acuerdos de paz en Nicaragua incluían grandes extensiones de tierra en áreas remotas para los combatientes desmovilizados de la contra. En la mayoría de los casos estas tierras estaban ubicadas muy lejos de los lugares de origen de estas personas. Asimismo se ofreció a los contras, a sus familias y a algunos refugiados, pequeños paquetes para su reasentamiento: una cierta cantidad de dinero en efectivo, alimentos para seis meses, semillas, herramientas y algo de ropa. Los contras pronto llegaron a la conclusión que estas tierras eran inadecuadas, y muchos de ellos fueron regresando a las regiones del norte, más cerca de sus antiguos hogares (donde el 85% de ellos nunca tuvieron tierra). Mientras tanto, decenas de miles de integrantes de las tropas sandinistas, muchos de ellos conscriptos, estaban en proceso de retirarse del ejército. Entre estos se incluían cientos que habían combatido contra Somoza y que en la siguiente década habían participado en la guerra contrarrevolucionaria.

En El Salvador, las negociaciones de paz establecieron un mecanismo para dar tierra a los combatientes del FMLN y a unos ex soldados del gobierno. En el plan también se incluyó a las familias ubicadas en zonas de guerra, muchas de ellas parientes de los combatientes rebeldes, quienes por meses y años habían ocupado tierras que habían

sido abandonadas por sus dueños. Algunos de éstos propietarios habían tenido grandes fincas cafetaleras, otros tenían extensiones de tierra con menos recursos, y otros más habían sido pequeños terratenientes. El gobierno suspendió los desalojos y luego creó un banco de tierras con casi el 100% del financiamiento aportado por Estados Unidos y la Unión Europea. El banco de tierras compraba tierras ocupadas si el dueño estaba dispuesto a vender, así como también otras tierras, y luego las vendía a los ex combatientes o a los ocupantes ofreciéndoles un préstamo (por el monto que se había pagado al antiguo dueño). Este programa de transferencia de tierras se conocía como el Programa de Transferencia de Tierras (PTT). En los acuerdos de paz de El Salvador otros asuntos concernientes a la pobreza, la educación y la salud prácticamente no se abordaron, mas que en términos muy generales.

En Guatemala, los acuerdos (y las negociaciones previas sobre el retorno de los refugiados) sí abordaron el tema de la tierra para los refugiados retornantes y los ex combatientes. El principal mecanismo que se utilizó fue la venta y reventa de tierras por parte del gobierno. En ciertos casos los refugiados reclamaban las tierras que habían dejado al partir. En el programa de tierras no se incluyó a los soldados que habían formado parte de las filas del gobierno, y los combatientes de la URNG sumaban unas pocas centenas, en comparación con los casi 7,000 del FMLN y los 15,000 del ejército salvadoreño, o los ex contras, que se calculaba que eran unos 22,000. Por otra parte, en los acuerdos de Guatemala se abordó explícitamente el tema de la pobreza en un lenguaje bien específico. En cinco años, el gobierno aumentaría en un 50% el gasto en salud y educación, y también las recaudaciones fiscales aumentarían en un 50% en términos reales —medido como porcentaje del PIB.

El PTT de El Salvador. A los negociadores del gobierno no les gustaba la idea de la venta obligada de tierras para beneficiar a los grupos de combatientes del FMLN. Esto sonaba a otra reforma agraria y a una recompensa para el FMLN. Y el FMLN obtenía tierras por grupo, lo que al gobierno conservador le parecía una forma socialista de propiedad colectiva. Tras una década de lucha, el FMLN necesitaba un beneficio tangible para sus seguidores, y no un proceso de paz que simplemente diera a sus combatientes la oportunidad de elegir líderes del FMLN para que los representaran en la Asamblea Nacional. Se llegó a un arreglo cuando el gobierno se percató de la violencia que podría desatarse si los jueces intentaban desalojar a los ocupantes de varios miles de terrenos. En ese momento de las negociaciones ya se había acordado que el FMLN no desmovilizaría a sus combatientes sino hasta después de algunos meses, una vez que se firmaran los acuerdos.

Además, la comunidad internacional respaldó esta parte del acuerdo con dinero y con el argumento de que el PTT junto con la capacitación laboral y los programas de crédito para los ex combatientes, asegurarían el fin de la guerra y evitarían que los veteranos desempleados se dedicaran a la delincuencia.

Se llegó a un arreglo en torno a la propiedad colectiva, en el que, si así lo querían, los grupos de familias que compraran tierra podrían más tarde dividirla en parcelas. Tampoco el gobierno tenía los medios para administrar en corto tiempo el registro de títulos de propiedad para decenas de miles de personas. De manera que para el PTT se utilizó un título de propiedad híbrido. Una finca se transfería a individuos en una lista – que eran quienes la habían ocupado y se habían registrado para beneficiarse del programa. Cada uno tenía una hipoteca individual que no excedía un cierto límite (unos 3,000 dólares). La suma de cada una de las hipotecas equivalía al precio de compra, que a su vez equivalía al monto que el gobierno había pagado al dueño de la propiedad, que se negociaba según los precios establecidos por el mercado para cada tipo de suelo y de tierra de tierras similares. Sin embargo, en la hipoteca individual no se especificaba qué parte de la finca le "pertenecía" a ese individuo, ni tampoco quedaba claro qué pasaría con toda la finca si un individuo no pagaba la hipoteca. El híbrido legal (llamado *pro indiviso)* dificultaba la venta del bien por parte de cualquiera de los individuos dueños del mismo. Los adeptos del FMLN se quejaron de que tras años de lucha,

la paz les había dado el derecho a comprar tierra (algo que tenían antes), una onerosa hipoteca y un título difuso.

Sin embargo, pasados cinco años, los dueños de una parcela podían subdividir la tierra si así lo decidían. Dado que tomó cinco años concluir las transferencias bajo el PTT (más del doble del tiempo de lo que originalmente se programó), parecía haber pocas probabilidades de lograr el proceso de subdivisión. El gobierno de ARENA sospechaba que por razones ideológicas y también para fines de organización con propósitos políticos, el FMLN quería que sus seguidores mantuvieran la propiedad colectiva.

La insistencia del gobierno en utilizar los principios del mercado para determinar el precio de compra, llevó a que esos principios se aplicaran a un mercado que, en términos mundiales reales, era muy distinto al modelo de tipos de suelo aplicado por el gobierno. Era obvio que los precios reales del mercado estaban muy por debajo de los de las tierras físicamente equivalentes, precisamente por el hecho de que estaban ocupadas. Asimismo, al acordar poner fin a los combates, el FMLN había hecho subir el precio de la tierra que ellos compraron eventualmente. Sin embargo, como el proceso de transferencia se atrasó tanto, los mismos representantes del FMLN presionaban al banco de tierras para que ofreciera un precio mayor al propietario de la tierra, a fin de acelerar la transferencia, aun cuando esto significaba que los ex combatientes del FMLN tendrían que pagar un precio de compra más alto. Es probable que los representantes del FMLN supieran que para el gobierno sería difícil obtener el pago de esas deudas. (De hecho, gran parte de la deuda fue condonada más tarde, luego de ocurrir protestas rurales generalizadas en torno a una propuesta de ley de alivio de la deuda, y una parte se cubrió con ayuda complementaria de Estados Unidos).

Según los términos del acuerdo, los beneficiarios potenciales se calculaban en 15,000 ex soldados del gobierno, 7,500 combatientes del FMLN y 25,000 ocupantes de las tierras, que sumaban un total de 47,500. La lista final de beneficiarios rondaba los 36,000, con 8,500 ex soldados del gobierno. A diferencia de lo que hizo el FMLN por sus militantes, el gobierno no hizo un trabajo tan eficaz para ayudar a los ex soldados a pasar por el complicado proceso de integrarse al programa. El proceso para verificar quién era ocupante de tierra fue complejo. Los trabajadores del PTT y de la ONU se veían obligados a visitar varias veces una propiedad para ver quién estaba en el lugar y quién quería reclamarlo. Hubo nombres que aparecieron en varias propiedades.

Asimismo, los 15,000 veteranos elegibles eran apenas una fracción de todos aquellos que habían integrado el ejército. Dos años después de la firma de los acuerdos, algunos de los que no se habían beneficiado formaron organizaciones para cabildear por beneficios, y para 1995 esto se convirtió en militantes protestas que incluyeron la ocupación de las instalaciones de la Asamblea. Al final, sin embargo, estos grupos no consiguieron mucho.

Aun así, 36,000 personas era una cantidad considerable de beneficiarios, y en la inmensa mayoría de los casos cada uno representaba a una familia, de manera que la población inicialmente afectada por el PTT se acercaba a las 200,000 personas. La cantidad promedio de tierra por beneficiario era de unas 2.75 hectáreas, con una hipoteca de un poco menos de 3,000 dólares. Esto equivalía a 100,000 hectáreas de tierra de 3,300 propiedades. (118 propiedades eran estatales y representaban el 11% de las tierras).

En comparación, las dos fases de la reforma agraria iniciada en 1980 comprendían 270,000 hectáreas y 84,000 individuos como beneficiaros. Sin embargo, en el decenio, unas 5/8 partes de los beneficiarios recibieron las pequeñas parcelas (con un promedio de 1.2 hectáreas) que antes alquilaban. Las grandes fincas fueron para el resto de los beneficiarios, a razón de 6.5 hectáreas cada uno en promedio.

En 1997, el gobierno, junto con otras agencias entre las que estaba Fundesa —un ONG dirigido por Antonio Álvarez, quien había sido el principal encargado por parte del FMLN de la implementación del PTT—, comenzaron a procesar bajo el PTT las solicitudes de los dueños que

deseaban cambiar los títulos *pro indiviso* en parcelas de tierra subdivididas. Al final, prácticamente todos los beneficiarios del PTT optaron por un título individual. Este proceso se realizó en poco menos de tres años, lo que fue todo un logro, dados los problemas que tuvo el PTT. (Álvarez)

Sin embargo, al principio del programa, los analistas se preguntaban si las parcelas del PTT tendrían viabilidad económica, especialmente por la hipoteca que iba con ellas y por la constante necesidad de préstamos que tienen los agricultores al inicio del ciclo de agrícola. Hubo enormes variaciones en las tierras que formaban parte del PTT —plantaciones de café y fincas con suelos pobres y escasez de agua. Asimismo se señaló que muchas de las cooperativas creadas bajo la reforma agraria de 1980 tenían enormes deudas y apenas podían sobrevivir, aunque algunas habían resultado ser bastante viables. De hecho, la mayoría de las tierras eran insuficientes para vivir de ellas, y las familias se veían obligadas a buscar ingresos adicionales. Esto podría cambiar organizándose para sembrar cultivos comerciales además de los productos de la dieta básica.

El caos de Nicaragua. Comparado con lo que sucedió en Nicaragua, el difícil proceso del PTT en El Salvador —que se prolongó por una buena parte de un decenio— fue un modelo de pacífica eficiencia. En Nicaragua, al finalizar la guerra, grandes cantidades de tierra cambiaron de manos, pero en muchos casos fue mediante invasiones armadas de tierra o por amenazas de invasión, generalmente seguidas de negociaciones con el gobierno.

A muchos de los que apoyaron a Chamorro se les habían confiscado o expropiado sus tierras durante las dos fases de la reforma agraria que implementó el gobierno sandinista. Estos confiscados no aceptaron la legalidad de la reforma agraria. Ellos querían que se les regresaran sus tierras. Los contras estaban abandonando los polos de desarrollo que les otorgó el gobierno de Chamorro. Ambos grupos pensaban que la victoria de Chamorro significaba que habían ganado la guerra y que los ganadores tendrían el botín.

En 1992, en El Salvador, los Estados Unidos respaldaron la integridad de la reforma agraria de 1980 (debido en parte a que en la oficina de USAID en El Salvador había personas comprometidas con esto) y los Estados Unidos era el país que más fondos había aportado para el PTT. En Nicaragua, los Estados Unidos no apoyaban nada de lo que se hizo bajo los sandinistas. Lo que es más, la oficina del senador Jesse Helms —en aquel entonces jefe del Comité de Relaciones Exteriores— insistió en que se compensara a los ciudadanos norteamericanos cuyas tierras habían sido confiscadas, pues de lo contrario Nicaragua no recibiría ayuda alguna.

El gobierno de Chamorro declaró que las leyes de la reforma agraria (y la Constitución) que fueron aprobadas durante el gobierno sandinista eran la ley, pero que bajo una filosofía económica neoliberal, su gobierno pensaba privatizar las propiedades estatales. Esto incluía una cantidad considerable de fincas estatales. Asimismo, manifestó que algunas de las confiscaciones hechas por el FSLN eran ilegales y que en la mayoría de los casos las compensaciones habían sido insuficientes. En esencia, la estrategia de Chamorro era darle un giro al asunto para pasar a abordar caso por caso, prolongándolo por un largo tiempo. Esto disiparía la crisis, y los pagos del gobierno se extenderían por un largo periodo.

Sin embargo, de inmediato empezaron las invasiones de tierra. Los invasores eran ex contras o bandas organizadas por los antiguos dueños que habían sido confiscados. Un poco más tarde, campesinos sin tierra invadieron las cooperativas de la reforma agraria, al igual que lo hicieron ex soldados del ejército que habían sido dados de baja en una economía en la que el número de empleos disponibles era cada vez menor. En ciertos casos, las propiedades de la reforma agraria fueron invadidas varias veces por diferentes grupos. En la segunda mitad de 1990 unas 300 fincas fueron invadidas, la mitad de ellas propiedad del Estado (que el gobierno había dicho que privatizaría) y la otra mitad eran tierras privadas que no formaban parte de la reforma agraria. En 1991, las invasiones también afectaron a las cooperativas formadas bajo la reforma agraria. Para finales de 1991, el total alcanzaba unas 750, con otras 260 en 1992. En

muchos casos hubo resistencia a las invasiones. (Abu-Lughod)

Mientras tanto el gobierno estableció una oficina para procesar los reclamos. Se presentaron unos 9,000 reclamos sobre equipos y propiedades urbanas comerciales y residenciales, y más de 7,000 sobre tierras en las que vivían unas 60,000 familias beneficiadas por la reforma agraria (y que representaban 1.4 millones de hectáreas). Para evitar las consecuencias políticas de desplazar a 60,000 familias, el gobierno empezó a ofrecer a los antiguos dueños una compensación en bonos.

Para 1995, el gobierno había emitido unos 300 millones de dólares en bonos, pero no se sabía con certeza si el gobierno era un riesgo válido en cuanto al crédito. (Considerando que talvez fuese el gobierno más endeudado del mundo). El gobierno se comprometió a respaldar los bonos con la venta de la empresa nacional de teléfonos. Sin embargo, las tasas de interés estaban por debajo de lo que podía obtenerse en otras partes.

El proceso era complicado, porque debido a las presiones del senador Helms, los ciudadanos norteamericanos se estaban colocando a la cabeza de los que esperaban su compensación. La embajada tenía a un miembro de su personal trabajando a tiempo completo en este problema. La mayoría de los ciudadanos norteamericanos no eran ciudadanos de ese país cuando se hizo la reforma agraria, pero habían emigrado a Estados Unidos y habían adoptado la nacionalidad estadounidense. Había cada vez más personas que adoptaban la ciudadanía norteamericana, de manera que, si bien se estaban procesando los reclamos, la "fila" seguía siendo larga. (Dye, et. al., 1995)

Por ultimo, se hizo evidente que la privatización de las fincas estatales sería un proceso complicado, no sólo a causa de las invasiones, sino porque los trabajadores en esas fincas, organizados en lo que había sido el vigoroso sindicato nacional de los trabajadores del campo (ATC) decían que ellos deberían ser los beneficiarios de la privatización. Para 1995, se habían privatizado 500 fincas estatales que sumaban un total de 253,000 hectáreas. Los ex trabajadores de las fincas obtuvieron el 30% de esta área de tierra. La mitad de las fincas quedó en manos de los ex trabajadores. (Las fincas que habían pertenecido a los Somoza no se entregaron a sus antiguos dueños). Los ex contras y ex soldados del ejército obtuvieron 10% cada uno del área de tierra de las fincas estatales.

Las invasiones de tierra por parte de los ex contras sí dieron resultado. En los primeros cinco años, casi un tercio de las tierras que habían sido tituladas habían sido ocupadas por invasores, y en las zonas de guerra donde la Contra había sido fuerte, como Matagalpa y Jinotega, el 84% de la tierra que fue titulada bajo el gobierno de Chamorro había sido invadida desde 1990. (Abu-Lughod)

Las invasiones propiciaron la venta o el desmantelamiento de muchas de las cooperativas de la reforma agraria. Otro factor fue el hecho de que los sandinistas nunca registraran debidamente las escrituras de las cooperativas, de manera que los miembros tenían un título incierto en un entorno político hostil. En algunas cooperativas, los conflictos internos llevaron a que algunos miembros quisieran sacar una parcela de tierra aparte para sus familias. Sin embargo, tres años después de la derrota, muchas cooperativas se estaban desintegrando. En un estudio (Jonakin) realizado en una zona del país donde no hubo muchas invasiones de tierra, el 66% de las 53 cooperativas estudiadas se habían disuelto y habían dividido sus tierras en parcelas familiares_particulares. En ninguno de los casos tenían las familias el título de propiedad de su parcela.

En otra zona, donde tampoco había habido muchas invasiones de tierra, el 13% de toda el área de tierra de la cooperativa había sido vendida, y un tercio de las cooperativas habían vendido la totalidad de sus tierras. Las ventas se habían hecho a precios que estaban muy por debajo de los valores percibidos por la tierra; el precio promedio recibido era de menos de un tercio del precio de las tierras cultivables, y de tres cuartos del precio de las tierras para pastoreo. Estas ventas forzadas ocurrían porque las cooperativas temían que los antiguos "dueños" regresaran y los desalojaran de la tierra. (Jonakin)

Cabe señalar el contraste con El Salvador y la índole de los diferentes "mercados" de tierra. Los

beneficiarios del PTT estaban comprando tierras a un sobreprecio, en comparación con lo que habrían pagado unos cuantos años atrás en medio de la guerra, y con el valor de la tierra casi en cero en las zonas de guerra. En Nicaragua, después de la guerra, los campesinos estaban vendiendo a precios que estaban muy por debajo del valor del "mercado" las tierras adquiridas por medio de la reforma agraria, porque las condiciones políticas (y las invasiones de tierra) habían restado valor a sus tierras.

Una década más tarde el problema de la tierra sigue presente. En primer lugar, los bonos de compensación que se pagarán a los antiguos dueños suman ahora casi mil millones de dólares. La estructura de los bonos tiene tasas de interés del 3% para los primeros dos años, del 4.5% para los cinco años siguientes, y luego del 5% para los 4 años subsiguientes, y después el capital se paga en los cuatro años restantes. Los bonos están indexados al dólar, de manera que el gobierno es vulnerable al cambio en las valoraciones de la moneda. Los primeros pagos sobre el capital se tendrían que hacer este año. Además, estos no son todos los reclamos. Se calcula que el resto de los reclamos sumaría entre 500 y 600 millones.

En segundo lugar, se calcula que el 30% del área de tierra de la reforma agraria no tiene títulos claros, y que el mismo porcentaje de familias carece de documentación alguna, o sólo tienen el viejo documento de la reforma agraria, o un documento que no ha sido registrado. Los más vulnerables son naturalmente los más pobres. Dos tercios de los pequeños productores de café no tienen títulos de propiedad, y todos los grandes productores sí los tienen, pero no así las tres cuartas partes de los pequeños productores que siembran maíz y frijol. (Ruben & Masset)

Es este último grupo el que está más a proclive a las ventas de urgencia a precios bajos. Los precios bajan como consecuencia de cualquier desastre que haya provocado la crisis (cosechas que fracasan, enfermedad) y por la falta del debido título. Los campesinos pobres hacen todo lo posible por conservar sus tierras, reducen su propio consumo, buscan otras fuentes de ingreso, sacan créditos, venden sus animales si los tienen. Obtener crédito es particularmente difícil. Por haber brindado los sandinistas créditos fáciles a las cooperativas, la mayoría de los préstamos nunca se pagaron, y en la década de 1990 los créditos bancarios para la producción prácticamente desaparecieron para el campesinado. Algunos de ellos quizás han logrado obtener préstamos de pequeños programas de los ONG o de prestamistas locales que cobran altísimas tasas de interés.

Empero, algunos se ven obligados a vender. Algunos son ex miembros de cooperativas creadas bajo la reforma agraria. La mayoría de las cooperativas ya se han dividido en parcelas. Tal vez haya sido correcto el cálculo inicial de los campesinos, según el cual, si se dividían en parcelas individuales, ellos podrían estar menos expuestos a las pugnas por parte de los antiguos dueños. Pero una década más tarde, los dueños de las parcelas individuales son más vulnerables a la venta forzada de sus tierras. A las cooperativas que no se disolvieron les ha ido mejor.

Guatemala. En Guatemala no hubo una reforma agraria a inicios de la década de 1980. Un estudio realizado en 1979 mostraba que la inequidad en el acceso a la tierra era la misma que había treinta años antes —cuando el 2.5% de las fincas tenían bajo su control el 65% de la tierra agrícola, mientras que el 88% de las fincas sólo representaban el 16% de la tierra. Cuatrocientos mil dueños poseen apenas 1.63 hectáreas en promedio, y 164,000 familias no tienen acceso a la tierra. Un estudio realizado por USAID en 1982 señala que el 31% de las fincas tenían menos de 0.7 hectáreas, y según el índice Gini de inequidad, el de Guatemala era el más alto en América Latina —siendo América Latina notoria por sus altos niveles de desigualdad en la tenencia de la tierra. (Sieder, et. al., 2002)

En 1953 hubo una reforma agraria bajo el gobierno del presidente Jacobo Arbenz, el último civil elegido hasta 1985. A cambio de bonos que se basaban en el valor fiscal declarado de la tierra, la reforma agraria tomó 600,000 hectáreas que estaban ociosas, la mitad de las cuales eran propiedad de extranjeros, principalmente de la United Fruit Company con sede en Estados Unidos. Asimismo,

el gobierno permitió que los campesinos utilizaran 280,000 hectáreas de grandes fincas cafetaleras que durante la segunda guerra mundial habían sido expropiadas a ciudadanos de origen alemán. En 1954. un golpe organizado por la CIA derrocó a Arbenz. La reforma agraria fue revertida y las antiguas fincas alemanas fueron privatizadas a favor de grandes terratenientes. Unas 100,000 familias —en ese entonces una sexta parte de la población del país— se habían beneficiado por un breve periodo de tiempo. (Handy)

Eduardo Baumeister ha hecho un resumen de varios estudios breves que se hicieron recientemente. Esos estudios sugieren que la proporción de familias rurales que no tienen acceso a la tierra en calidad de propietarios o arrendatarios ha pasado de 22% a 33%, que la proporción de dueños bajó de 61% a 49%, y que el área de las propiedades también se ha reducido. (Hay importantes variaciones entre las regiones). Había habido un considerable incremento en la tierra de vocación agrícola (1.1 millón de hectáreas), el 80% de la cual estaba en la región selvática del norte de Petén. Esta frontera representaba el último gran espacio vacío, y se ha utilizado sólo para el pastoreo de ganado (debido a la pobreza de los suelos) lo que ha resultado en un enorme daño ecológico. En la ganadería se emplea poca gente. Desde 1979, las condiciones de falta de tierra e inequidad parecen haber pasado de mal a peor. Un estudio del Instituto Nacional de Estadísticas revisado en el 2003, confirmó este patrón.

Dados estos antecedentes y la debilidad de la URNG en la mesa de negociaciones, no es de sorprender que en los acuerdos no se haya abordado el tema de la reforma agraria, o siquiera el de la inequidad en la distribución de la tierra. El tema de la tierra se plantea en varias secciones del acuerdo, al igual que en las negociaciones anteriores para el retorno de los refugiados. Existen muchos reclamos conflictivos en torno a la tierra, lo que genera inseguridad. En los acuerdos se hace un llamado para que los reclamos se solucionen con prontitud. Esto no ha sucedido. Una agencia llamada CONTIERRA hizo de mediadora en algunas disputas, pero al cabo de varios años no logró avanzar a causa de la magnitud del problema. Una estudio catastral financiado por el Banco Mundial ha sido controvertido porque los grupos campesinos temen que queden legalizadas las propiedades de los grandes terratenientes, quienes décadas atrás las habían adquirido mediante usurpación. En los acuerdos se recomienda que los campesinos pobres usen las tierras estatales y las ociosas. El Estado no posee muchas tierras adecuadas.

Una serie de programas de compra de tierras ha logrado escaso impacto en el problema. Antes de los acuerdos de paz, un banco de tierra del gobierno compró unas cuantas fincas de gran tamaño y las vendió a precios del mercado a aquellas personan que carecían de tierra. Pero para 1992, sólo se habían comprado 18 fincas con 16,000 hectáreas. Estas quedaron en manos de familias en microparcelas con un promedio de 0.65 hectáreas. Al retornar a su país, algunos de los refugiados de la guerra trataron de recuperar las tierras que habían dejado. Otro fondo de tierras compró propiedades y las vendió a algunas de las familias retornantes.

Un fondo de tierras (Fontierras) que se creó después de la firma de los acuerdos tuvo un poco más de influencia. La intención era recuperar unas tierras en el Petén y en un área potencialmente rica llamada la franja transversal que, según la mayoría de los informes, oficiales de alto rango del ejército habían adquirido en años recientes por confiscación ilegal. El fondo de tierra fue creado para comprar y vender tierra, pero se mueve con lentitud y los precios que paga y que cobra son altos. En sus primeros dos años adquirió y vendió 13,400 hectáreas para 2,500 familias (cerca de 5.41 hectáreas por familia). Pero tiene solicitudes de 531 grupos que representan a 35,500 familias. A un ritmo promedio de 100 familias por mes, la lista de espera sería de tres décadas, suponiendo que nadie más ingresa a la lista.

Las restricciones presupuestarias y la falta de voluntad política han impedido que el programa cuente con un financiamiento suficientemente amplio. Y los críticos afirman que hay otros problemas. El programa no es una estrategia de desarrollo agrario. Depende de ventas voluntarias, y en algunos casos las tierras son mediocres o malas.

La asistencia técnica que se prometió ha sido insuficiente. Por último, los que obtienen la tierra tienden a estar organizados y provienen de los sectores agrarios medios y no de los más pobres y más necesitados. De hecho, una meta del programa es vender la tierra a personas que dispongan de algunos conocimientos agrícolas y de una organización. Sin embargo, en sus visitas a los lugares que habían sido comprados, los críticos encontraron que la viabilidad económica y la capacidad para pagar los préstamos eran muy heterogéneas. (CONGCOOP, 2002)

El caso de la hacienda *Nueva Linda* (que se describe en la sección sobre reformas policiales) es sólo una entre un gran número de invasiones campesinas de tierra en la Guatemala de la posguerra. Los invasores argumentan que el sistema judicial no ha dado cabida a sus demandas legales contra los dueños. Estas demandas son por salarios atrasados o contra acciones que, según dicen los campesinos, los "dueños" emprendieron en décadas pasadas para usurparles sus tierras.

Viabilidad y capital social. En el proceso de lidiar con la pobreza rural, el acceso a la tierra es un paso necesario, pero dista de ser suficiente. En Nicaragua, la imposibilidad de obtener préstamos anuales para la producción fue una de las razones por las cuales las cooperativas agrícolas empezaron a desaparecer. Lo mismo es válido para los pequeños productores, tales como los beneficiarios del PTT, a menos que encuentren un programa de algún ONG que les facilite el dinero.

En El Salvador, las dimensiones de las parcelas del PTT eran tales que a menos que la tierra fuera de muy buena calidad, sería difícil vivir de ella. En 1998, la deuda agraria se volvió un tema altamente controvertido cuando el gobierno ofreció perdonar parte de la deuda al PTT, a las cooperativas de la reforma agraria y a algunos grandes terratenientes, siempre y cuando se pagara de inmediato el resto de la deuda. Esto resultó en una alianza temporal entre estos tres grupos, que cabildearon al gobierno para que aumentara el monto de la deuda que estaba dispuesto a perdonar. Ese esfuerzo y la ayuda internacional —parte de ella aportada por Estados Unidos— permitió que la mayoría de las fincas del PTT quedaran libres de su deuda hipotecaria. No obstante, un estudio demostró que a menos que los miembros de las familias puedan tener acceso a otras fuentes de ingreso, los ingresos promedio generados por las fincas del PTT sólo alcanzan para sobrevivir. (Álvarez)

En Guatemala algunas de las invasiones de tierra más recientes no han resultado en desalojos. Sin embargo, en un caso de una invasión exitosa por parte de un grupo indígena, a éste le fue imposible obtener crédito, y sobrevivían a duras penas cultivando granos básicos y con el dinero que recibían de familiares que habían emigrado a los Estados Unidos o que partían rumbo a Oaxaca, México, a cosechar café a cambio de un salario muy por debajo de la norma mexicana.

En cada uno de los tres países hay ejemplos de comunidades que han logrado un efecto positivo al utilizar su capital social como comunidad. Algunas de estas son anteriores a la guerra (y en el caso de las comunidades maya, datan de siglos). Algunas de estas comunidades se formaron durante la guerra en las cooperativas de la reforma agraria, a través de vínculos familiares. Otras surgieron de las experiencias durante la guerra.

En un estudio sobre el declive, venta y parcelación de las cooperativas de la reforma agraria en Nicaragua, los autores concluyen que las cooperativas que permanecieron unidas, incluso en medio de muchos incentivos racionales para que se dividieran, han tenido ventajas sobre los pequeños productores en la obtención de información, en el uso de formas colectivas para comercializar sus bienes, e incluso para obtener préstamos, lo que había sido un logro prácticamente imposible. (Ruben, Lerman y Siles)

En un detallado y acucioso análisis de las comunidades ixil en Guatemala, el autor encuentra repetida evidencia de la capacidad de varios grupos dentro de la comunidad para protegerse antes, durante y después de la guerra —a pesar de los enfrentamientos con el ejército durante la guerra, debido a que éste las consideraba comunistas— y de serios conflictos con los grandes terratenientes en los alrededores, cuyas tierras pertenecían por tradición a los ixiles, pero a quienes se les había

usurpado durante la bonanza cafetalera liberal de finales del siglo diecinueve. Y también hay conflictos entre los ixiles y el gobierno central por intentar éste utilizar tierras de los ixiles para crear una reserva natural. El autor señala que la trayectoria y costumbres ecológicas de los ixiles en tiempos pasados y recientes, son mejores que las del gobierno o de los grupos del sector privado que lo respaldan. En este caso, las negociaciones ocurridas entre las comunidades locales y sus alcaldes, el comité gubernamental de mediación de la tierra (CONTIERRA) y el gobierno, llegaron hasta las propias oficinas del presidente. (Durocher 2002)

En El Salvador, los estudios realizados por PRISMA muestran que las comunidades de familias locales que fueron beneficiarias del PTT han trabajado juntas, sea que hayan dividido o no sus tierras en parcelas, en un esfuerzo por enfrentar diversos problemas de mercadeo, agricultura y ecología en una región proclive a las inundaciones. En este caso, los vínculos de la comunidad y su sentido de solidaridad se remontan a los años de la guerra, cuando muchos de sus actuales miembros combatieron para el FMLN (Hecht, Kandel y Gómez; Rosa, Cuéllar, y Gómez)

Estos son casos relativamente exitosos de pobreza rural en los que hay una cierta cohesión social, planeación, uso colectivo de recursos y una modesta dosis de esperanza. Se pueden encontrar casos mucho peores, especialmente en Guatemala, donde la combinación de racismo, aislamiento rural y estructuras autoritarias son todavía comunes, y en algunos casos parecieran oscuros escenarios que no han mejorado desde el siglo diecinueve.

En un reciente estudio sobre la pobreza en Guatemala realizado por el Banco Mundial, la recopilación de información incluye datos cualitativos de diez comunidades rurales. En una aldea de 200 personas de habla kaqchiqel, ubicada en una plantación de café, la población no es dueña de la tierra, viven en condiciones deplorables y carecen de capital social. Todos los adultos son analfabetos y ninguno de los niños asiste a la escuela más allá del tercer grado. El autoritario dueño se opone a cualquier intento por organizar actividades comunitarias. A los trabajadores que tengan algún vínculo con los sindicatos, se les suspende para no tener que pagarles beneficios y para desalentar la afiliación sindical, y las mujeres no obtienen beneficios aun cuando trabajan en la cosecha. A las familias se les permite que tengan solares, pero si muere un miembro de la pareja, la persona que queda no tiene derecho a utilizar el solar y ni siquiera a ocupar la vivienda. Los ancestros de muchas de las familias trabajaron también en esa misma plantación, pero la comunidad estaba aislada de otras comunidades kaqchiqel. (Banco Mundial, 2004)

GASTO SOCIAL

Pese a que en los 25 años previos a las guerras las tasas de crecimiento del PIB fueron bastante aceleradas, una de las causas de las guerras fue la extensa pobreza y la inequidad, y el hecho de que los sistemas políticos no ofrecieron medio alguno para corregir estos problemas. Una de las razones de la pobreza era que los gobiernos tributaban poco y gastaban menos en los programas sociales que podrían haber mejorado el bienestar de la población.

En los 25 años siguientes estas tasas de crecimiento **no** fueron rápidas, debido en parte a la "década perdida" de 1980, que afectó a la mayor parte de América Latina. En la década de 1980 esa depresión se combinó con una fuerte recesión en los Estados Unidos —lo que redujo las importaciones de mercancías provenientes de América Latina— y una decreciente capacidad para pagar las altas deudas internacionales que se habían acumulado a finales de la década de 1970. Asimismo, las guerras infligieron a las economías daños físicos, fuga de capital, cambios estructurales y poblacionales. Según cifras del PNUD, entre 1975 y 2001 en Guatemala y El Salvador la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue de 0.1% y de –4.0% en Nicaragua. Desde que terminaron las guerras ha habido una mejoría en las economías. Entre 1990 y 2001, las tasas de crecimiento del PIB per cápita fueron en promedio del 2.4% en El Salvador, 1.4% en Guatemala, y -0.1% en Nicaragua. (En El Salvador, durante la primera mitad de la década de 1990 las tasas de crecimiento fueron

mucho más altas que después). Pero la mejoría no ha sido suficiente para lograr una recuperación. En cada país, en ese cuarto de siglo el año con el valor de PIB per cápita más alto, medido en dólares constantes, fue antes de la guerra.

En Costa Rica, por el contrario, fue relativamente poco el efecto que tuvieron las guerras, y su tasa de crecimiento per cápita fue de 1.2% en el periodo de 26 años y de 2.8% en el periodo que va entre 1990 y 2001.

Tanto en Nicaragua como en las áreas indígenas rurales de Guatemala la pobreza es un fenómeno general. El Banco Mundial estimó que en Nicaragua el PIB per cápita promedio está por debajo de 750 dólares por año. La encuesta centroamericana del PNUD citó una reducción en la pobreza del 50.3% al 45.8% de la población entre 1993 y el 2001. (PNUD, 2003)

En el estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Guatemala, se calcula que en el 2000, el 56% de los guatemaltecos vivían en la pobreza y el 16% en la extrema pobreza, y que estas cifras podrían ser mayores que en otros países centroamericanos, pese a que Guatemala tiene un PIB per cápita más alto que algunos de ellos. Aunque entre 1989 y el 2000 hubo una reducción en la tasa de pobreza del 62% al 56% . El estudio del Banco Mundial encontró evidencia que indica que en realidad la pobreza había aumentado en el 2001 y el 2002. El Banco señaló que el descenso había sido menor del esperado, considerando las tasas de crecimiento, lo que indica que ese crecimiento no fue a favor de los pobres. Y la pobreza es crónica; es decir, que en pocos años recientes un pequeño porcentaje de los pobres se volvieron pobres. (Banco Mundial, 2004)

Según informa el Banco, la pobreza es mucho mayor entre los indígenas rurales. Ocho de cada diez pobres viven en zonas rurales y el 76% de los indígenas son pobres, en comparación con el 41% de los que no son indígenas.

En El Salvador la pobreza es menor y mostró un descenso más marcado en la década de 1990, aunque sigue siendo muy alta en las áreas rurales. Según datos del PNUD en un estudio de país, la reducción general de la pobreza fue del 60% (1991-92) al 41.4% en 1999. Pero la pobreza rural fue mayor y no se redujo tanto: del 66% al 55.4%, y en la mitad de los pobres rurales, la pobreza fue extrema durante todo el periodo. En El Salvador, de no haber ocurrido los dos terremotos que en un lapso de pocas semanas azotaron al país en el 2001, la pobreza habría mostrado un mayor descenso. (PNUD, 2001)

En El Salvador este descenso implicaría que el número de personas que viven en la pobreza bajó en unas cuatrocientas mil. Sin embargo, en los otros dos países el porcentaje de decremento de la pobreza encubre los incrementos en el número absoluto de pobres durante la década. El número de pobres en Guatemala y Nicaragua ha aumentado en cifras de 900,000 y 400,000 respectivamente.

En prácticamente todas las mediciones sobre pobreza, salud y educación se mantienen las disparidades entre el campo y la ciudad. La única excepción es el decremento de la pobreza en Nicaragua, que si bien fue modesto, es un poco mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Por consiguiente, las tasas de urbanización son importantes en general, pero en Guatemala han sido más lentas, y las proyecciones muestran que seguirán así. Entre 1975 y el 2001, en El Salvador, el porcentaje de áreas urbanas tuvo un incremento del 42% al 61%, a la par con Costa Rica. En Nicaragua creció a 56.5%. Pero en Guatemala aumentó del 36.7% a tan sólo el 40%, y se espera que para el 2014 se mantendrá por debajo del 50% (46.7%).

Según un informe del PNUD sobre Centroamérica, de las cinco repúblicas del istmo, el gasto social como porcentaje del PIB es muchísimo mayor en Costa Rica (1998-1999), donde asciende al 16.8%, tomando en cuenta la seguridad social, la vivienda, el agua, la salud y la educación). Si no se incluye la seguridad social (que varía enormemente de país a país), el gasto social de Costa Rica sería de un poco más del 11%; el de Nicaragua es del 12.7%, pero Nicaragua tiene un diminuto PIB, de modo que su gasto social per cápita sólo en salud y educación es apenas el 14% del de Costa Rica. (PNUD, 2003)

Una razón por la cual el gasto es bajo, es que también las tasas de tributación son bajas. En 1996,

entre 16 países latinoamericanos, El Salvador y Guatemala tenían los dos ingresos fiscales más bajos en cuanto a porcentaje del PIB. En ese entonces Nicaragua tenía uno de los más altos, pero como su PIB es tan bajo, tiene pocos ingresos. (Banco Mundial, 1999)

Educación. Antes de las guerras, como en el ejemplo anterior, muchos de los grandes terratenientes no veían la necesidad de la educación o no querían que la hubiera. En Nicaragua, casi todas las escuelas rurales contaban con un solo docente para cuatro grados. En los tres países, las escuelas rurales carecían de libros y con suerte tenían una pizarra; esto hacía que los estudiantes tuvieran que copiar las lecciones en sus cuadernos, un método pasivo desde el punto de vista pedagógico. El gobierno de Guatemala no se ocupaba de la educación de los mayas, y cuando se ocupaba quería que fuese exclusivamente en español.

Cuando los sandinistas llegaron al poder, lanzaron una masiva y acelerada campaña de alfabetización que tuvo resultados espectaculares, al enviar a unos 80,000 voluntarios a enseñar a las áreas rurales durante varios meses. Fue difícil mantener esos logros al incrementarse la guerra y mientras la Contra dirigía sus ataques a los centros de servicio del gobierno, incluso a las escuelas y al personal docente, a quienes consideraban ideólogos de los sandinistas. En los tres países, las áreas rurales fueron duramente dañadas por la guerra, y en ello la educación no quedó exenta.. Por tener que huir de la guerra para salvar sus vidas, para muchas personas la educación quedó en el olvido. Sin embargo, durante la guerra en El Salvador se hizo un esfuerzo por repoblar los lugares que habían sido atacados por el ejército, y por dar comienzo a las escuelas populares. La guerra también aumentó los presupuestos de defensa, a expensas de los rubros destinados a educación y salud. (Marques; Hammond; Miller).

En los países la era de la posguerra dio lugar a mejoras y reformas. Tanto en El Salvador como en Guatemala la descentralización de la administración escolar se ha visto como una manera de involucrar a los padres, pero los sindicatos de maestro también la han visto como una manera de evitar las restricciones sindicales. Sin embargo, los programas EDUCO, en El Salvador, y PRONADE, en Guatemala, han ampliado la cobertura, y ahora se observa una mayor sensibilidad hacia el tema de la multiculturalidad, debido al impulso a favor de los derechos de los mayas formulado en varias secciones de los acuerdos de paz. No obstante, esa sensibilidad aún no ha generado muchos logros concretos en la educación bilingüe, a excepción de una serie de positivos proyectos piloto.

Tras la derrota de los sandinistas, los primeros intentos de reforma en la educación fueron la destrucción de todos los libros de texto producidos por el sandinismo, porque se consideraban ideológicos. Las donaciones extranjeras, provenientes en su mayor parte de los Estados Unidos, aportaron siete millones de nuevos textos, traídos de varios países latinoamericanos. (Marques) En teoría, la administración descentralizada permitía que al nivel local los libros de texto se escogieran con entera libertad, no obstante, no se incluía ninguno de los libros remanentes de la época sandinista que se habían salvado de la hoguera.

En Nicaragua, el porcentaje del PIB que se invierte en la educación pública ha aumentado del 3.4% en 1990 al 5.0% en promedio entre 1998-2000. Sin embargo, como el PIB es tan bajo, los docentes nicaragüenses son los que reciben los peores salarios de la región (y el año pasado hubo varias huelgas, acciones laborales y paros escalonados). Veinticinco años después de la campaña de alfabetización en Nicaragua, Nicaragua, Guatemala y Haití tienen las tasas de analfabetismo más altas de América Latina.

En El Salvador, según el Informe de Desarrollo Humano del 2003 publicado por el PNUD, el gasto en la educación como porcentaje del PIB pasó del 1.9% al 2.3%, pero el estudio de país del PNUD del 2001 indica que en 1998 y 1999 la tasa era del 2.6% y de 3% en el 2000. Estas cifras siguen estando muy por debajo del 4.4% que invierte Costa Rica, aunque en El Salvador la cobertura se ha ampliado a las áreas rurales debido a su programa descentralizado, EDUCO, que fue presentado en un informe de HI en el 2001, y también en el Informe de Desarrollo publicado por el Banco Mundial en el 2004. En El Salvador el 71% de los

jóvenes llegan a quinto grado, en comparación con el 48% en Nicaragua y el 100% en Costa Rica.

La matrícula neta para la secundaria en los tres países suma 39% en El Salvador, 36% en Nicaragua y apenas el 26% en Guatemala. La de Costa Rica es del 49%, mientras que en Chile y Argentina llegan al 80%.

Con todo y las mejoras, persisten las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas. Según el informe del PNUD (2001) sobre El Salvador, las tasas de analfabetismo (entre personas mayores de diez años) descendió dos puntos entre 1997 y 1999, del 20% al 18%. En las áreas rurales bajó tres puntos, pero siguen mostrando tasas de analfabetismo tres veces mayores que en las áreas urbanas, y tanto en las áreas rurales como en las urbanas, la tasa de analfabetismo femenino era entre 5 y 7 puntos mayor que entre los varones.

En Guatemala, en 1998 la tasa de analfabetismo entre los varones (mayores de 15 años) era del 25.3%, un descenso de apenas tres puntos desde 1989. Las tasas entre las mujeres mejoraron en ocho puntos, hasta lograr un 37%, pero seguían siendo doce puntos peores que entre los varones. La tasa de mejoría más alta se observa entre las mujeres indígenas, quienes avanzaron veinte puntos a lo largo de la década. Sin embargo, la mayoría de las mujeres indígenas son analfabetas (52%). Esto contrasta con una tasa de analfabetismo del 19% entre los varones no indígenas, una diferencia de 33 puntos.

Salud. Tanto Cuba como Costa Rica han sido señalados por el Banco Mundial como países con sistemas de salud ejemplares. Cuba tiene 590 médicos por cada 100,000 habitantes (a la par de los países europeos e incluso mejor que algunos de ellos). Dedica el 6.1% del PIB a la salud pública, aunque sólo gasta 193 dólares per cápita en salud (porque a los médicos no se les paga un salario muy alto en términos del dólar). Costa Rica tiene 178 médicos por cada 100,000 habitantes, dedica el 4.7% del PIB a la salud pública y otro 2.1% a la salud privada, y al año gasta 474 dólares per cápita.

El gasto en salud en El Salvador sigue de cerca al de Costa Rica: 391 dólares per cápita, pero su relación de gasto salud pública-salud privada es casi lo contrario de Costa Rica, con un porcentaje del 3.8% para la salud pública y del 5% para la atención privada. Guatemala sólo gasta 2.3% de su PIB en salud pública. Dispone solamente de 90 médicos por cada 100,000 habitantes, y la Organización Panamericana de la Salud calcula que el 80% de los médicos ejercen en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala. Nicaragua sólo gasta 108 dólares per cápita. Y el término 'salud pública' no necesariamente significa que los servicios sean gratuitos. Durante años, al menos en El Salvador, los centros de salud públicos han cobrado tarifas —por consulta médica y por cirugía— denominadas "cuotas voluntarias", que en algunos casos no se cobran.

En Costa Rica y en Cuba prácticamente todos los partos son atendidos por personal de salud capacitado. Las tasas son mucho más bajas en El Salvador (51%), en Guatemala (41%) y en Nicaragua (65%). No es de extrañar, pues, que en esos tres países las tasas de mortalidad infantil (/1000) y de mortalidad materna (/100,000) sean mucho mayores que en Costa Rica.

La cultura de la inequidad. Si bien ha habido avances en estos patrones de la posguerra, los tres países están atrapados en culturas de inequidad que anteceden a las guerras y que los procesos de paz no lograron corregir, pese a las mejoras en el gasto y a la descentralización de algunos servicios.

Tasas de mortalidad infantil y materna

	El Salvador	Nicaragua	Guatemala	Costa Rica	Honduras
Infantil /1000	35	45	49	12	36
Materna/100,000	120	102	111	15	108

Indicadores de la Organización Panamericana de la Salud 2000

Dos mediciones sobre este respecto pueden servir de ilustración.

El PNUD clasifica los países según su índice de desarrollo humano (IDH) que está conformado por otros índices de educación, salud y PIB. Luego se toma esa cifra y se compara su rango en el IDH con el rango del país en su PIB per cápita, para luego determinar el resultado restando la cifra obtenida en el IDH de la cifra obtenida en el PIB/cápita. La idea es que un puntaje positivo significa que el país, según sea el tamaño de su economía, va bien encaminado, o incluso muy bien encaminado, hacia la mejora de su índice de desarrollo humano. Es decir que sus esfuerzos en pro del desarrollo humano parecen ser altos en comparación con el tamaño de su economía. Un puntaje negativo significa lo contrario. Por ejemplo, en el 2003 Noruega clasificó en primer lugar en su IDH, y su rango en el PIB/cápita, restando la cifra de su rango en el IDH, fue de +5. Islandia y Suecia clasificaron en segundo y en tercer lugar, pero sus resultados fueron diferentes: de +2 para Islandia y de +15 para Suecia. De manera que Suecia, en comparación con el tamaño de su economía, parece tener un mejor desempeño.

En los países latinoamericanos los resultados son muy diversos: Uruguay con +19 y Cuba con +38, mientras que Haití tiene -20 y República Dominicana -26. En los países centroamericanos, los resultados más recientes son: Costa Rica = +9, Honduras = +1, Nicaragua =+ 2, El Salvador = -17 y Guatemala = -22, el tercero de los peores rangos en la región. Puede verse que a pesar de los logros, Guatemala y El Salvador no van muy bien en cuanto a desarrollo humano comparados con el tamaño de sus economías.

Otra medición es el porcentaje de ingresos y consumo del 10% de los más pobres comparados con el 10% más rico. En América Latina la inequidad es mayor que en otras regiones. En América Latina, Brasil, Paraguay, Honduras y Nicaragua son los países con mayor inequidad, donde los más pudientes ganan entre 69 y 87 veces más que los más desposeídos. Por el contrario, la desigualdad es proporcionalmente mucho menor en Costa Rica (20:1), en Bolivia (25:1), en Ecuador (15:1) y en Perú (22:1), y tanto Bolivia como Ecuador son países bastante pobres en términos del PIB per cápita. Bolivia, por ejemplo, es un tanto más pobre que Nicaragua.

Hay bastante desigualdad en las clasificaciones de El Salvador (33:1) y de Guatemala (40:1). En comparación, la India con su pobreza tiene una relación de 9.6:1, mucho menos extrema que la de Estados Unidos (16.9:1) e igual a la de países más ricos como Corea del Sur y Suecia. En numerosos países europeos la relación es de menos de 7:1.

Todas estas cifras muestran que aún falta mucho camino por andar. Quizás El Salvador ha avanzado más pronto que los otros dos países, pero sus tasas de recaudación de impuestos son bajas, y si fuesen más altas podrían mejorar el gasto social. El nuevo gobierno ha mencionado el tema de una legislación tributaria, pero pareciera que su objetivo es mejorar la eficiencia en la recaudación. Las políticas de gobierno en El Salvador han sido beneficiosas en el ámbito de la educación, pero lo que probablemente ha ayudado a aliviar la pobreza más que cualquier política gubernamental, ha sido la enorme cantidad de dinero que envían a sus familias los salvadoreños residentes en los Estados Unidos, y que según cálculos actuales está por encima de los 2 mil millones de dólares al año —en un país con una población de 6.4 millones de habitantes. En Guatemala, las políticas han sido menos eficaces y hay una verdadera resistencia al cambio en términos sociales. La política nicaragüense no parece ir mucho más allá de una lucha por el poder entre dos hombres, en la que los Estados Unidos trata de eludir a los dos. El país está tan empobrecido y endeudado que sólo puede serle de ayuda un esfuerzo unificado para aliviar la pobreza. Por lo menos eso forma parte del discurso en Guatemala.

FACTORES INTERNACIONALES

Las guerras y los procesos de paz se vieron afectados —desde el comienzo y a cada paso—, por naciones foráneas, por organizaciones multilaterales y por el impacto de fuerzas internacionales. Entre todas ellas, la que dominó fue la influencia norteamericana, como históricamente ha sucedido. Al final de cuentas, se podría decir que con el fin de las guerras y con las primeras elecciones fundacionales, Estados Unidos logró sus objetivos básicos: los grupos de izquierda —cuya insurgencia inauguró la década de 1980— ya no gobernaban ni constituían una amenaza para ningún gobierno.

Lo que más llama la atención, sin embargo, es el grado al cual los Estados Unidos tuvieron que compartir el escenario con otros actores internacionales, y las dificultades que enfrentaron para lograr sus objetivos. Esos otros actores desempeñaron papeles menores y mayores y aún los desempeñan.

El proceso de paz de Contadora, que eventualmente culminó en el plan de paz Arias, fue diseñado por diplomáticos latinoamericanos de ocho naciones, que actuaron en coordinación y a menudo contra los deseos de los Estados Unidos.

El enorme y excepcional monitoreo de las elecciones nicaragüenses de 1989-1990 por parte de grandes grupos de la ONU y de la OEA, amenazaba con certificar esos comicios como un proceso electoral libre y justo si los sandinistas resultaban victoriosos, contra la predisposición de Estados Unidos y de la contra a considerar que toda victoria sandinista significaría que las elecciones habían sido ilícitas.

La ONU medió con éxito en dos detallados acuerdos de paz, con una cierta cooperación por parte de Estados Unidos. Los dos mediadores de Naciones Unidas, Álvaro de Soto por El Salvador y Jean Arnault por Guatemala, más que meros diplomáticos, fueron mediadores creativos y enérgicos que crearon una atmósfera de cordialidad para las partes. De hecho, en el caso de Guatemala, algunas anécdotas surgidas de las negociaciones de paz sugieren que, más que encontrar un concepto o un lenguaje aceptable para ambas partes, la ONU y sus expertos fueron los artífices de una buena porción de los acuerdos, incluida gran parte de los acuerdos indígenas y el marco para las secciones más específicas del acuerdo socioeconómico sobre tributación y gasto social.

Durante la guerra, los Estados Unidos mantenían una gran cantidad de personal en su embajada en El Salvador. Después de la guerra, la misión de verificación de la ONU —ONUSAL— era mucho más grande que el menguado personal de la embajada, y se hacía presente en todo el país examinando minuciosamente cada aspecto de los acuerdos de paz. Permaneció en el país por años.

Esta función de verificación de la ONU se repitió con el MINUGUA en Guatemala de un modo más vasto, debido a que el tema de los acuerdos era mucho más extenso.

Durante las guerras las naciones europeas brindaron importante ayuda a estos países, y aún más después delas guerras, mucha de ella canalizada a través de ONG. En las negociaciones de paz en Guatemala los países de Europa desempeñaron un papel diplomático inicial. El monto de la ayuda de posguerra para Guatemala proveniente de la Unión Europea y de sus estados miembros está muy por encima de la suma de la ayuda aportada por Estados Unidos. En ciertos momentos de la posguerra en Nicaragua, la suma de la ayuda bilateral proveniente de los países escandinavos ha estado por encima de la que brindan los Estados Unidos. A su vez, esto ha abierto ciertos espacios para una diplomacia activa en torno a la implementación de los acuerdos por parte de diplomáticos de las diversas embajadas europeas, y en el caso de Guatemala, también del Japón.

En El Salvador, las instituciones financieras multilaterales brindaron ayuda para la reconstrucción en la posguerra, pero se mantuvieron al margen de los procesos de paz. En influyentes artículos se criticó esta posición, indicando que a menudo la falta de coordinación significó que las agen-

cias internacionales involucradas en la implementación de los acuerdos de paz entraban en pugna con las instituciones financieras. Se hizo un esfuerzo por involucrar a esas instituciones en el diseño de los acuerdos de paz de Guatemala y en los resultantes aspectos financieros de su implementación.

Verificación. Estos no fueron esfuerzos meramente diplomáticos confinados en los espacios diplomáticos, sino que las misiones se diseminaron por todo el país. La introducción de las primeras misiones pro derechos humanos multiplicó los recursos nacionales para la documentación de los abusos en ese ámbito.

En El Salvador y Guatemala, el gobierno acusó a la misión de verificación de la ONU de estar sesgada a favor de las fuerzas guerrilleras y de exceder su mandato. En cada caso hubo pequeños y grandes momentos (como la publicación del informe de la Comisión de la Verdad en El Salvador) en que los elementos derechistas anti ONUSAL-UN perdieron los estribos.

Por otra parte, a ambas misiones de verificación les llovieron las críticas de los grupos que sostenían que no estaban cumpliendo a cabalidad sus mandatos, que no estaban siendo lo suficientemente agresivas, que no estaban aprovechando los conocimientos locales adquiridos durante muchos años bajo peligrosas condiciones de represión, y que no reaccionaban lo suficiente —o no reaccionaban del todo— a las críticas y sugerencias que les hacían esos grupos. A ONUSAL y MINUGUA se les censuró por falta de transparencia, o peor aún, por encubrir evidencia que debieron haber revelado.

De hecho, en varias ocasiones, las críticas de un lado o de otro alcanzaron tal nivel de severidad que incluso se llegó a sugerir que el proceso estaría mucho mejor sin la misión de verificación. Cuando la muy menguada misión de ONUSAL (para entonces llamada MINUSAL) finalmente partió, el periódico conservador *Diario de Hoy* publicó una sarcástica y mordaz crítica contra una misión sesgada cuya partida era más que bienvenida.

Al enmarcar el tema de una manera que muestra a dos organizaciones con nobles misiones —MINUGUA y ONUSAL— atrapadas entre críticas de izquierda y derecha, no se quiere dar a entender que el hecho de que estas organizaciones estuvieran en la mira de los ataques provenientes de dos o más lados con críticas opuestas realmente demuestre que deben haber estado haciendo un buen trabajo. Muchas de las críticas estaban bastante justificadas, y de hecho, las que se publicaron se basaban fundamentalmente en la evidencia obtenida mediante entrevistas con miembros del personal de ambas organizaciones. Las dos organizaciones parecían estar marcadas por agudas y continuas críticas internas acerca de todo tipo de cosas y que emanaban no sólo de empleados descontentos, sino del personal que hacía su trabajo con dedicación y que deseaba fervientemente un mejor desempeño por parte de cada organización. (O de ambas. Como idea general, se diría que el personal que sirvió tanto en ONUSAL como en MINUGUA eran más críticos de MINUGUA y les parecía menos capaz que ONUSAL). Es conveniente ver los obstáculos generales que enfrentaba cada organización. Cabe mencionar que, en general, los que estaban del lado sandinista consideraban que la pequeña misión de la OEA en Nicaragua – CIAV— era una organización que estaba a favor de la contra.

Estos fueron experimentos novedosos para la ONU, si bien MINUGUA era obviamente menos novedosa que ONUSAL. Aunque la ONU tiene considerable experiencia en misiones dirigidas a mantener la paz —fundamentalmente misiones militares que intentan poner distancia entre los dos bandos— estas misiones eran de una nueva índole: esfuerzos multidisciplinarios dirigidos a verificar todos los aspectos de una amplia gama de acuerdos en los que se planteaban varios asuntos de reforma institucional. En Somalia, Angola y Mozambique se estaban llevando a cabo nuevos y similares esfuerzos. Esto se capta en uno de los documentos críticos de ONUSAL, titulado *La improvisación de la historia*. No había recetas precisas.

Aunque los acuerdos en sí eran contratos mutuamente acordados, llevaban implícito un sesgo que probablemente daría como resultado las críticas de los verificadores. En pocas palabras, los negociadores del lado del gobierno querían una

cosa: la desmovilización de las fuerzas guerrilleras. El FMLN y la URNG llegaron a la mesa de negociaciones a sabiendas de que sus metas iniciales en la insurgencia no se iban a cumplir, es decir, el reemplazo del gobierno por los grupos guerrilleros para que pudieran renovar y revisar el gobierno sobre la base de líneas revolucionarias. De modo que, en las negociaciones, cada uno de los dos grupos insurgentes quería lograr todos los cambios que fueran posibles en la manera que tenía el gobierno de conducir las cosas. Para lograr que la guerrilla dejara de combatir, cada uno de los gobiernos hizo una larga lista de concesiones.

El papel de los verificadores carecía de equilibrio. Podía verificar que los grupos guerrilleros hicieran una cosa: desmovilizarse. Como ya se ha visto, esto era complejo, y tuvo sus momentos de crisis en El Salvador como resultado de la desmovilización gradual del FMLN y de la falta de un pronto cumplimiento por parte del gobierno. En Guatemala fue bastante fácil porque la URNG tenía menos tropas para desmovilizar. Pero los verificadores tenían entonces que asegurarse que el gobierno estuviese cumpliendo con una larga lista de tareas y subtareas, todas las cuales, de no haber sido por los acuerdos, hubiera preferido no cumplir. Los gobiernos se irritaron porque constantemente tenían a los "mosquitos" verificadores de la ONU zumbándoles cada vez más fuerte en los oídos porque las cosas no se estaban haciendo. Y, con seguridad, los críticos de los gobiernos estarían descontentos porque los verificadores de la ONU no podían hacer que se cumpliera a cabalidad con una larga lista de temas.

En tercer lugar, cada organización había sido creada ex profeso para un fin específico y su futuro era incierto. Estas misiones de verificación de la ONU no se conformaron con el traslado de grandes cantidades de personal de la sede. Más bien, se contrató rápidamente a un gran número de personas en contratos de corto plazo. Claro que se intentó que fueran personas con experiencia en campos pertinentes—derechos humanos, trabajo policial, temas indígenas y asuntos de tierras — pero, por definición, prácticamente ninguno de ellos tenía experiencia en la misión concreta que se llevaba a cabo. Los mandatos de las misiones se ampliaban continuamente, pero en ningún momento se sabía con certeza por cuánto tiempo más. Esto significaba que había una considerable turbulencia en el personal, con gente que entraba y salía. Esto sucede muy a menudo en el mundo diplomático, pero los diplomáticos y los empleados de las agencias de cooperación bilaterales se mueven dentro de una estructura organizativa permanente con una cierta memoria institucional. ONUSAL y MINUGUA comenzaban como organizaciones nuevas y grandes —con un personal mucho más numeroso que cualquier donante bilateral o multilateral— que tendrían una corta vida, pero aun así, se suponía que debían contar con procedimientos establecidos para resolver hasta los más mundanos pero vitales detalles del quehacer de las organizaciones. No es de extrañar que no fuera así.

Cuando organizaciones nuevas tienen que rápidamente contratar grupos de expertos para que se encarguen de tareas novedosas, no existe un mercado laboral organizado con canteras de personas, sobre todo porque los expertos suelen tener puestos permanentes, y lo que se está ofreciendo es trabajo de corto plazo, aunque con salarios bastante jugosos. A ambas organizaciones se les criticó por no contratar a su personal sobre la base de sus competencias, sino a partir de las amistades y los círculos sociales/profesionales dentro de los grupos nacionales. Se hacían referencias jocosas sobre la "mafia peruana" en ONUSAL, y entre los centroamericanos se hacían bromas sobre los estereotipos de los argentinos. Está claro que se hicieron contratos "en cadena". Aunque no hay certeza de que se hubiera podido hacer de otra manera, ni tampoco hay prueba de un bajo nivel de capacidad. De hecho, en ambas misiones era fácil encontrar personas muy inteligentes y comprometidas. Algunas de ellas se quejaban de aquellos que se ganaban la gloria sin merecerla.

Los contratos por amistad planteaban el asunto más general de "la doble moral". Un objetivo clave de la reforma institucional y de la democratización era instaurar prácticas meritocráticas, transparentes e imparciales en las nuevas instituciones policiales, en los sistemas de justicia, etc. Pero si la

propia misión de verificación no cumple eso, se le acusará de hipocresía. Si la misión de la ONU presiona para que se incrementen los ingresos fiscales y si la elite guatemalteca percibe que muchos miembros del personal de MINUGUA logran evadir el pago de impuestos, se le harán calladas acusaciones de hipocresía. Si en El Salvador uno de los contingentes de la misión de la ONU encargado de la nueva policía viene de México, y si miles de familias salvadoreñas cuentan las historias de los atropellos cometidos por la policía mexicana contra sus familiares cuando éstos se dirigían al norte rumbo a Estados Unidos, se harán acusaciones, justas o injustas, de hipocresía.

Las grandes misiones de la ONU son costosas. El ala del hotel donde la ONUSAL tenía su sede, contaba con un estacionamiento lleno de docenas de vehículos de ONUSAL y se les veía por todas partes en San Salvador y en zonas rurales. Esto era justificable hasta cierto punto. Las misiones querían tener ubicuidad, querían que el público y las partes negociadoras percibieran que los ojos y los oídos de la ONU estaban en todas partes. ¿Eran muy altos los salarios? ONUSAL provocó un aumento en el precio de las casas de lujo en San Salvador, y creó una crisis en ese mercado cuando se fue del país. El personal de la ONU ganaba salarios muy por encima de los que devengaban los nacionales con una capacitación y una formación similares. Estos empleos tenían gran demanda y constituían un privilegio. Pero hubo dificultades a consecuencia de la constante rotación de empleados y a causa de lo que implicaba un desarraigo por un breve tiempo sin que existiera la posibilidad de obtener otro empleo en la ONU más adelante. MINUGUA intentó recortar los costos para ciertos tipos de trabajo, pagando salarios por unos 25 mil dólares a personal "voluntario".

En un periodo de ocho años (hasta el 2002) MINUGUA gastó 187 millones de dólares con un pico de 36 millones en 1998, y su nómina empezó con unos 400 empleados, aumentó a 531, y descendió a 282 en el 2002 (y bajó rápidamente después de eso). Además, tenía un fondo de fideicomiso de 16 millones de dólares, que se utilizaba para ciertos proyectos. (Pásara, capítulo 7).

Ayuda. Una gran cantidad de la ayuda monetaria que llegó se destinaba a la construcción de infraestructura (principalmente en El Salvador y Guatemala) y a la reducción de la deuda nacional en Nicaragua. La idea era que la economía funcionaría mejor con mejores carreteras y pagos más bajos del servicio de la deuda, o que el sistema educativo funcionaría mejor con nuevas escuelas.

Otra ayuda iba dirigida a la implementación de las reformas contempladas en los acuerdos. Cientos de proyectos procedentes de docenas de fuentes tenían como objetivo principal la reforma institucional, o un incremento en la eficacia de las instituciones mediante un personal mejor capacitado. Esos proyectos provenían de fuentes bilaterales o multilaterales, o de ONG privados. Una porción de la ayuda bilateral fue canalizada y coordinada por agencias multilaterales, como el PNUD. Obviamente, la evaluación de este conjunto de proyectos queda fuera del propósito de este proyecto. De hecho, tal vez sea imposible evaluarlos debido a la diversidad de los proyectos y de las fuentes, a la confidencialidad de muchos de los informes de evaluación, a las políticas de los donantes y de los receptores de la ayuda, y a las exiguas o desorganizadas memorias institucionales de muchas de las organizaciones involucradas.

En los tres países se prometió y se recibió una importante cantidad de ayuda. Los niveles de la ayuda que se brindó a Nicaragua estuvieron, y siguen estando, muy por encima de los que se otorgaron a los otros dos países. Esto se explica no tanto por la magnitud de la destrucción física provocada en Nicaragua por la guerra, sino por sus niveles de deuda externa, comparativamente mucho más altos, y luego, después de 1998, por la ayuda otorgada a raíz del huracán Mitch.

El huracán Mitch afectó a toda América Central, pero a Honduras y a Nicaragua les fue peor que a los otros países. En América Central los daños materiales ascendieron al 13% del PIB regional. En Honduras representaron un 80% del PIB y en Nicaragua el 49%. Por consiguiente, hubo un gran incremento en la ayuda de emergencia para esos dos países. En Nicaragua, en 1990 la deuda externa ascendía a 10.7 mil millones de dólares.

En 1998, era de 6 mil millones, o 262% del PIB, o alrededor de 1,200 dólares por persona. En el 2000 la cifra había subido a 7 mil millones. Por el contrario, en 1998 la deuda externa en El Salvador equivalía al 27% del PIB y en Guatemala al 23%.

Las cifras per cápita de la ayuda en 1998 y en el 2000

	1998 per cápita	1998 % PIB	2000 per cápita
Nicaragua	$117	28.1%	$111
El Salvador	$3	1.5%	$29
Guatemala	$22	1.2%	$23

Reporte de Desarrolo Mundial 2003.

Según una fuente, desde que terminó la guerra en 1990, Nicaragua ha recibido unos 8 mil millones de dólares en ayuda. (O'Neil). En los primeros cuatro años posteriores a la guerra, El Salvador recibió un poco menos de 1.48 mil millones, ó 370 millones de dólares al año. (PNUD, 1994). La cifra para 1998 y el 2000 sería de unos 180 millones al año. Para Guatemala, los fondos prometidos en la reunión del grupo consultivo en 1997 fueron de 1.7 mil millones en el transcurso de varios años. Un estudio reciente realizado por un investigador en un ONG, basado en fuentes de embajadas y otras, calculaba que en los cinco años desde entonces se habían gastado alrededor de 1.5 mil millones de dólares, o por lo menos se había colocado en el sistema esa cantidad. (Pásara, Morales López).

En El Salvador un 40% de la ayuda recibida durante los primeros cuatro años era bilateral, y el 83% de ésta provino de Estados Unidos, casi toda fue canalizada a través de una agencia de reconstrucción nacional. De los 847 millones en ayuda multilateral, 558 millones eran del BID y cien millones del Banco Mundial.

En Guatemala, la estructura de la ayuda fue muy distinta. De la ayuda prometida, casi la mitad era bilateral, y de ella, el 31% provenía de Estados Unidos. La ayuda bilateral de los países europeos sumaba el 58%, casi el doble de la que brindaban los Estados Unidos, y la mayor parte provenía de cuatro países (España, Noruega, Suecia y Alemania). Asimismo, la Unión Europea aportó 260 millones en ayuda multilateral (casi el mismo monto que la ayuda bilateral estadounidense). El Banco Mundial y el BID nuevamente representaban el 75% de la ayuda multilateral. (Pásara, 252).

Es posible hacer varias observaciones en lo que respecta a la ayuda internacional para la implementación de los acuerdos y la reforma institucional, con particular referencia a El Salvador y Guatemala.

Esta ayuda puede verse como una contribución y también como una fuente de presión para la implementación de los acuerdos. En la segunda función, en teoría, se felicitó a MINUGUA, y de hecho, MINUGUA se aseguró de preparar una valoración general del proceso de implementación, para presentarlo a los donantes en cada reunión del grupo consultivo. Esta ayuda se utilizó en instituciones del Estado, especialmente en el sistema judicial, en varias agencias relacionadas y en la PNC.

En realidad no era tanto dinero, ni como recurso para resolver problemas institucionales ni para brindar una mejor (y más bilingüe) educación y salud, pero menos para aliviar la pobreza. Que un país reciba 23 dólares por persona (suponiendo que le llega a una persona pobre, lo que es toda una suposición) no sería desdeñable, pero no resolvería más que problemas de corto plazo.

En el mundo entero, los programas de ayuda de Estados Unidos "entregan" a una tasa anual de unos 39 dólares por cada ciudadano norteamericano. Alemania y Francia brindan casi el doble, una cifra de 70 dólares y pico por habitante, Suecia y Holanda aportan unos 200 dólares per cápita y la contribución de Noruega y Dinamarca asciende a unos 300 dólares per cápita. En los países más ricos, la ayuda no se mantiene a la par del crecimiento económico, ni tampoco es suficiente para que se comience a cerrar la brecha entre ellos y el resto de los países. Veinte años atrás, los países con mayores recursos aportaban el 0.48% del PIB, mientras que ahora el promedio es de 0.22% (y en Estados Unidos es de un 0.13%). Veinticinco años atrás, la diferencia en los ingresos entre Europa y

los países latinoamericanos con una relativa solvencia (Chile, Argentina, Uruguay) era de 10 a 1; ahora es de 57 a 1. (O'Neil)

¿El problema se hubiera resuelto con más ayuda? Se sabe de numerosos casos en que la agencia receptora no tenía la capacidad institucional para gastar el dinero que recibía. (Muy probablemente Arnoldo Alemán pudo superar este tipo de problema).

Ese relativo descenso en la ayuda es un indicio del nivel de popularidad política con que cuenta la ayuda externa en algunos de los países más ricos, y a la vez sugiere que las agencias de ayuda de esos países tienen problemas presupuestarios y de rendición de cuentas en sus países. La USAID, por ejemplo, ha tenido recortes. La ayuda de emergencia se puede "vender" más en el país de origen que la ayuda para reformar una institución judicial y la ayuda para infraestructura, y una vez que el proyecto esté terminado, se puede presentar en el país donante un producto más tangible y fotogénico, cosa que no se puede hacer con la reforma de una institución de justicia. Los países receptores de donaciones enfrentarán pocas objeciones al solicitar ayuda para construir un nuevo edificio o para comprar varias docenas de computadoras para ese edificio. Pero los donantes pueden encontrar más resistencia entre los países beneficiarios, talvez una resistencia pasiva, a las presiones para implementar las reformas que por lo general acompañan el financiamiento dirigido a cambios institucionales.

Thomas Carothers en su influyente obra *Aiding Democracy Abroad* (ayudando a la democracia en el exterior) comienza su capítulo sobre la promoción de reformas democráticas en instituciones estatales dando una explicación sobre un proyecto de su autoría que él entregara a un juez en un tribunal laboral.

> "Pasado un rato, me presionó para que le comunicara el propósito de mi visita, escuchó atentamente mi explicación, y luego, en sus propias palabras, hizo una cuidadosa réplica de mi respuesta: "De manera que usted está aquí" — dijo—, "para averiguar qué puede hacer el gobierno norteamericano para que nuestros tribunales funcionen como se debe?". Yo asentí con entusiasmo, satisfecho de ver que me estaba dando a entender. Él me miró por un momento, con sus ojos bien abiertos, y luego se echó a reír, echando atrás la cabeza en franca hilaridad, riendo hasta que las lágrimas rodaron por sus mejillas". (157)

Ese hombre miraba con sentido del humor lo que le parecía una improbable posibilidad, y al menos fue franco. En los diferentes informes sobre reforma institucional que han producido los grupos de expertos nacionales, las agencias de la ONU y los especialistas, las respuestas en las instituciones locales parecen fluctuar desde los entusiastas reformadores hasta aquellos que se oponen a la influencia foránea y a la intrusión en sus esferas de influencia, pero los intercambios parecen mucho menos directos que el del juez del tribunal laboral.

La resistencia puede provenir del hecho de que tienen interés en seguir haciendo las cosas como tradicionalmente se han hecho. Pueden creer que los extranjeros están importando un modelo que podría funcionar allá en sus propios países, pero que aquí en el suyo no es apropiado. Podría ser que vean la reforma como una perspectiva a largo plazo, mientras que sus intereses particulares son de corto y mediano plazo.

La ayuda como una forma de presión puede funcionar en el caso de Nicaragua, donde los problemas macroeconómicos son tan enormes que los organismos multilaterales pueden imponer programa tras programa de ajuste estructural, y un límite tras otro en el gasto y en el préstamo, sin que los nicaragüenses en los distintos gobiernos tengan mucha palanca para negociar. Pero esa propuesta no es lo mismo que reformar las instituciones de policía y de justicia.

La ayuda como una forma de presión ha sido débil porque en ciertos casos, el cambio propuesto por el donatario puede crear más resistencia que apoyo entre las partes interesadas.

La ayuda como una forma de presión ha sido débil porque el donatario sabe que los donantes adinerados tienen presiones. Por ejemplo, ¿podría un donante recortar la ayuda tras una derrota en un referendo sin que se le considerara en oposi-

ción a los procedimientos democráticos? Cuando en repetidas ocasiones no aumentaron lo suficiente los ingresos tributarios en Guatemala, la ONU dedicó enormes cantidades de capital político organizando una larguísima serie de diálogos que finalmente resultaron en un pacto – que no se llevó a efecto. Durante años, los donantes se preocuparon por este asunto y advirtieron que condicionarían la ayuda al cumplimiento de este requisito. Bien hubieran podido darle a los ONG parte de la ayuda destinada para el gobierno, pero no tomaron ninguna decisión al respecto.

Sin embargo, los donantes están divididos y cada uno tiene una agenda distinta. En algunos casos compiten por los proyectos, lo que, por supuesto, no incentiva al donatario a completar el proyecto si tras bastidores hay otro donante a la espera. En algunos casos, en los países de origen de la agencia donante hay presión para que se gaste el dinero fiscal del año, pues de lo contrario al año siguiente se reducirá la asignación de fondos.

Dado que los donantes están sujetos a tales presiones, los potenciales receptores de la ayuda no necesitan reír como el juez del tribunal laboral; sólo necesitan ser respetuosos y en la mayoría de los casos sinceros, aún si son pocas las probabilidades de una reforma real, o incluso si la falta de avance da lugar a la suspensión de la ayuda. Es probable que algunos ONG sean más vulnerables a la presión, a menos que tengan mucha "taquilla" entre los donantes, porque la existencia del ONG puede depender de una donación en particular, pero por otro lado, en general los ONG internacionales o los donantes bilaterales no están en condiciones de monitorear de cerca un gran número de proyectos pequeños.

Sin embargo, al final, si hay resistencia a las reformas o incluso pasividad al respecto, esto podría ser el resultado de los montos de dinero relativamente pequeños que brindan los donantes y del hecho de que no alcanzaría toda una vida para completar las reformas.

CONCLUSIÓN

En una reciente encuesta entre latinoamericanos la respuesta a una pregunta atrajo una enorme atención internacional. Al preguntárseles si preferían un gobierno dictatorial en vez de un gobierno democrático —suponiendo que la dictadura pudiera resolver los problemas económicos—, casi el 50% dijeron que preferirían la dictadura. Esto ocurre tras casi un cuarto de siglo de transiciones hacia la democracia electoral en la mayoría de los países latinoamericanos. Y también tras un periodo casi igual de largo desde la transición en muchos de estos países en que el Estado desempeñaba en las economías un importante papel de planeación e inversión. En la mayoría de los países, la situación económica del 75% de la población de más bajo nivel, no ha mejorado y en muchos casos ha empeorado. Como es el caso de Guatemala y Nicaragua, en la última década ha bajado el índice de pobreza, pero ha aumentado el número de personas que viven en la pobreza.

Aunque existe evidencia de que las economías de más rápido crecimiento en los últimos treinta años —empezando con los cuatro tigres e incluyendo luego a China y a otros países del sudeste asiático— han estado bajo gobiernos autoritarios o semi autoritarios, no existe evidencia general de que tales gobiernos tengan un mejor desempeño económico. De hecho, los gobiernos autoritarios en América Latina perdieron el poder debido en gran parte a las crisis económicas. Y las economías que tuvieron un crecimiento rápido, siguen creciendo tras haber virado sus regímenes políticos rumbo a la democracia.

En América Latina durante algún tiempo ha sido común que las instituciones más políticas reciban un puntaje menor en las encuestas. En El Salvador, por ejemplo, la policía y el ejército siempre tienen un puntaje mayor que el legislativo y los partidos políticos. Pese a que bajo el neoliberalismo, incluido el que se practica en los tres países, se

reduce el ámbito de influencia del Estado en la economía, los ciudadanos culpan de muchas cosas a los políticos que manejan esos gobiernos, incluso de los malos tiempos que atraviesan las economías. Esto se debe en parte a que los políticos son las únicas personas electas, de manera que votar es la única vía al alcance de un ciudadano para dejar constancia de su inconformidad.

Una de las razones por las cuales no gozan de popularidad es que esas instituciones no parecen ocuparse de los problemas que más aquejan a los ciudadanos —o no tienen en ello ningún impacto— como son salarios bajos, alta criminalidad, inseguridad económica, salud, educación, es decir, muchas de las cosas que forman parte del déficit social y político que dio lugar a las insurgencias en primer término. La evidencia ya mencionada en el caso de El Salvador y Guatemala, es que la falta de tierra es quizás peor ahora de lo que fue a finales de la década de 1970. El crimen ha empeorado. La atención en salud y la educación han mostrado cierta mejoría.

En las primeras etapas del proceso de paz en Guatemala, el director de MINUGUA, Jean Arnault, planteó que era preciso proceder con toda premura a implementar los programas sociales de los acuerdos de paz, a fin de desarrollar un electorado que respaldara los acuerdos y obligara a las instituciones políticas a avanzar con mayor rapidez hacia las metas de los acuerdos. La implementación de los acuerdos nunca pudo avanzar con tal rapidez. Aun si se hubiera cumplido y mantenido lo estipulado en cuanto al gasto en salud y educación —un incremento del 50% en cinco años, lo que no era parte formal de los acuerdos de paz en los otros dos países—, la base del gasto era tan baja que la cantidad de dólares que se agregaría sería diminuta, y con pocas probabilidades de lograr cambios significativos en las vidas de la mayor parte de la población meta. Y esto suponiendo que el dinero se gastara con eficiencia y a favor de los pobres. En muchos países del tercer mundo los dineros públicos subsidian a las clases medias —e incluso a las altas— más que a los pobres, y en esos mismos países los impuestos son por lo general regresivos.

Los procesos de paz han tenido mejores resultados en la reducción del poder de los militares y el establecimiento de elecciones más incluyentes. Han tenido solamente un éxito limitado en el establecimiento de nuevas instituciones estatales (la policía) o en la reforma de instituciones existentes (el sistema judicial).

Pese al descenso en las tasas de pobreza en Nicaragua y Guatemala, hay más gente pobre ahora que en 1990. El Salvador muestra una ligera reducción. El Salvador no ha tenido más políticas a favor de los pobres (aunque el programa EDUCO definitivamente ha tenido un cierto éxito), pero sus tasas de crecimiento económico han sido más altas que las de los dos otros países, si bien a finales de la década de 1990 fueron claramente mediocres.

Lo que ha salvado a su economía de la ruina y ha mitigado en gran medida el daño en las otras dos economías más débiles, ha sido la migración hacia Estados Unidos y las remesas que envían los emigrantes a sus familias. Para El Salvador, el país más densamente poblado, esto da continuación a un interrumpido patrón histórico. Una de las causas que llevaron a la guerra una década después, fue el reverso de la migración hacia Honduras en 1969. Las remesas también son de gran ayuda para Guatemala y Nicaragua. Pero la migración es producto de la guerra—de los abusos contra los derechos humanos, de las matanzas, y de un rápido deterioro en el desempeño económico. No es producto de los procesos de paz.

Esto no significa que los procesos de paz y la ayuda internacional que se les brindó hayan sido inútiles. Las guerras ya terminaron. Ha habido una considerable reducción en los abusos contra los derechos humanos. Hay ciertas señales esperanzadoras en dos de las fuerzas policiales. En dos de los sistemas judiciales hay cambios y señales alentadoras. Ha habido avances en dos de las autoridades electorales y en la tercera hay por lo menos un legado de profesionalismo. Se ha reducido la pobreza y algunos campesinos tienen la tierra que no tenían antes de 1980 o antes de que terminaran las tres guerras.

BIBLIOGRAFÍA

LAS GUERRAS Y LOS ACUERDOS DE PAZ

Anderson, Thomas P., *Matanza: El Salvador's Communist Revolt of 1932*, University of Nebraska Press, 1971.

Arias Peñate, Salvador, *Los subsistemas de agroexportación en El Salvador*, UCA Editores, 1988.

Arnson, Cynthia, *Crossroads: Congress, the President, and Central America*, Penn State Press, 1993.

Arnson, Cynthia J., ed., *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

Ayala, Edwin Ernesto, *El Tope y más allá: Testimonio de una guerrilla desde la Ofensiva del 89 a los Acuerdos de Paz*, Editorial Sombrero y Azul (San Salvador), 1996.

Benítez Manaut, Raúl, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA editores, 1989

Binford, Leigh, *The El Mozote Massacre*, Arizona University Press, 1996.

Black, George, *Garrison Guatemala*, Monthly Review Press, 1984.

Brody, Reed, *Contra Terror in Nicaragua*, South End Press, 1985.

Brown, Timothy C., *The Real Contra War: Highlander Peasant Resistance in Nicaragua*, University of Oklahoma Press, 2001

Browning, David, *El Salvador: Landscape and Society*, Oxford, 1971.

Bulmer-Thomas, Victor, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, 1987.

Cambranes, J.C. *Café y Campesinos*, *Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1853-1897*, 2ª edición, Editorial Catriel (Madrid), 1996.

Campos, Rodolfo R. ed., *El Salvador: Entre el terror y la esperanza: Los sucesos de 1979 y su impacto en el drama salvadoreño de los años siguientes*, UCA Editores, 1982.

Carlsen, Robert S., *The War for the Heart and Soul of a Highland Maya Town*, University of Texas Press, 1997.

Castillo Guerrero, Ernesto, *Algo más que un recuerdo*, Centro Nicaragüense de Escritores, 1997.

Child, Jack, *The Central American Peace Process1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence,* L. Rienner, 1992.

Cockburn, Leslie, *Out of Control: The Story of the Reagan Administration's Secret War in Nicaragua, the Illegal Arms Pipeline, and the Contra Drug Connection*, Atlantic Monthly Press, 1987.

Colindres, Eduardo, *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, UCA Editores, 1977.

Dickey, Christopher, *With the Contras*, Simon and Schuster, 1985.

Dillon, Sam, *The CIA and Nicaragua's Contra Rebels*, Henry Holt, 1991.

Dunkerley, James, *Power in the Isthmus*, Verso, 1988, Ch. 1-4.

Durham, William H., *Scarcity and Survival in Central America*, Stanford, 1979

Falla, Ricardo, *Massacres in the Jungle: Ixcán, Guatemala, 1975-1982*, Westview, 1994.

FLACSO, *De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca: Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala*, 1997.

Funkhauser, Edward, "Mass Emigration, Remittances, and Economic Adjustment: The Case of El Salvador in the 1980s," in G.J. Borjas and R.B. Freemand, eds., *Immigration in the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, University of Chicago Press.

Gliesejes, Pietro, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Johns Hopkins, 1991.

Gould, Jeffrey L., *To Lead as Equals*, University of North Carolina Press, 1991.

Jonas, Susanne, *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power*, Westview Press, 1991.

Jonas, Susanne, *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process,* Westview Press, 2000.

Handy, Jim, *Gift of the Devil: A History of Guatemala*, South End Press, 1994.

Handy, Jim, *Revolution in the Countryside: Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala, 1944-1954*, University of North Carolina Press, 1994.

Kincaid, Douglas, "Peasants into Rebels: Community and Class in Rural El Salvador," *Society for the Comparative Study of Society and History,* 1987, 466-94.

Mahoney, James, *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Johns Hopkins, 2001.

Manwaring, Mas G., and Court Prisk, *El Salvador at War: An Oral History*, National Defense University Press, 1988.

McClintock, Michael, *El Salvador: The American Connection*, Zed, 1985.

McClintock, Michael, *Guatemala: The American Connection*, Zed, 1985

McCreery, David J., *Rural Guatemala 1760-1940*, Stanford, 1994.

Mena Sandoval, Francisco, *Del Ejército Nacional al Ejército Guerrillero*, Ediciones Arcoiris (San Salvador), 1995.

Miranda, Roger, *The Civil War in Nicaragua: Inside the Sandinistas,* Transaction Publishers, 1991.

Montes, Segundo, *Salvadoreños refugiados en los Estados Unidos*, UCA Editores, 1987.

Montgomery, Tommie Sue, *Revolution in El Salvador*, Westview Press, 1995.

Núñez, Orlando, et. al., *La Guerra en Nicaragua*, CIPRES (Managua), 1991.

Paige, Jeffery M., *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America,* Harvard University Press, 1997.

Palma Murga, Gustavo, et. al., *Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz*, FLACSO-GUATEMALA, MINUGUA, CONTIERRA, 2002.

Procurador de los Derechos Humanos, *Los Comités de Defensa Civil en Guatemala*, 1994.

Ricciardi, Joseph, "Economic Policy" in *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua,* Thomas W. Walker, ed., Westview Press, 1991.

Robinson, William I. and Kent Norsworthy, *David and Goliath: The U.S. War Against Nicaragua*, Monthly Review Press, 1987.

Schirmer, Jennifer, *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*, University of Pennsylvania Press, 1998.

Smith, Carol A. ed., *Guatemalan Indians and the State: 1540-1988*, University of Texas Press, 1990.

Stanley, William, *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*, Temple University Press, 1996.

Stoll, David, *Between Two Armies in the Ixil Towns of Guatemala*, Columbia University Press, 1993.

Vargas, Oscar-René, *Sandino: Floreció al filo de la espada*, CEREN, 1995.

Vilas, Carlos M. *Between Earthquakes and Volcanoes, Market, State, and the Revolutions in Central America,* Monthly Review Press, 1995.

Walter, Knut, *The Regime of Anastasio Somoza, 1936-1958*, University of North Carolina Press, 1998.

Williams, Robert G., *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, University of North Carolina Press, 1986.

Williams, Robert G., *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*, University of North Carolina Press, 1994.

Wood, Elisabeth J., *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador,* Cambridge University Press, 2000.

_____, *Insurgent Collective Action and Civil Wars in El Salvador*, Cambridge University Press, 2003.

Woodward, Ralph G. Jr., *Central America: A Nation Divided*, Oxford, 1988.

LAS FUERZAS ARMADAS

Benítez Manaut, Raúl, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA editores, 1989

Cajina, Roberto, *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*, CRIES, 1996.

Editorial, "El incierto futuro de las fuerzas armadas," *Estudios Centroamericanos*, No. 588, octubre 1997. No. 564, octubre 1995.

Grigsby Vado, William, "Sorry, Uncle Sam, the Sams Are Ours," *Envío,* vol. 22, No 268, November 2003.

Isacson, Adam, *Altered States: Security and Demilitarization in Central America,* Center for International Policy, 1997.

Mena Sandoval, Francisco, *Del Ejército Nacional al Ejército Guerrillero*, Ediciones Arcoiris (San Salvador), 1995.

MINUGUA, *Situación de los Compromisos Relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, mayo 2002.

Rojas Aravena, Francisco, Bernardo Arévalo de León, y Carlos Sojo, eds., *La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*, FLACSO-Guatemala, 1998.

Schirmer, Jennifer, *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*, University of Pennsylvania Press, 1998.

Stanley, William, *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*, Temple University Press, 1996.

Vela Castañeda, Manolo Estuardo, *Relaciones cívico militares en Centroamérica: dilemas del control democrático*, FLACSO-Guatemala, julio 2004.

Williams, Phillip and Knut Walter, *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*, University of Pittsburgh Press, 1997.

LOS SISTEMAS DE JUSTICIA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), *Proceso de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala durante el año 2001*.

ASIES, *Proceso de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala durante el año 2003.*

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Desarrollo: Más allá de la economía: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2000.*

Costa, Gino, *La Policía Nacional de El Salvador (1990-1997)*, UCA editores, 1999.

Cruz, José Miguel y Luis Armando González, "Magnitud de la violencia en El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, No. 588, octubre 1997.

Cruz, José Miguel y Nelson Portillo Peña, *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador: Más allá de la vida local*, UCA, 1998.

Escobar, Francisco Andrés, "Por mi madre vivo y por mi barrio muero: Una aproximación al fenómeno de las maras," *Estudios Centroamericanos*, No. 564, octubre 1995.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador: Julio 2002- Diciembre 2003*, 2004.

Irigoyen, Raquel y Víctor Ferrigno, *Resumen ejecutivo del estudio Acceso a las Justicias*, ASDI, 2002.

Lawyers Committee for Human Rights, *Improvising History: A Critical Evaluation of the United Nations Observer Mission in El Salvador*, December 1995.

MINUGUA, *Fourteenth Report on Human Rights*, November 2003.

MINUGUA, *Informe de Cierre: Sub Oficina Regional de Huehuetenango,* 17 de septiembre de 2004.

Popkin, Margaret, *Justice Delayed: The Slow Pace of Judicial Reform in El Salvador*, Hemisphere Initiatives, December 1994.

Popkin, Margaret, *Justice Impugned: The Salvadoran Peace Accords and the Problem of Impunity*, Hemisphere Initiatives, June 1993.

Popkin, Margaret, *Peace without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*, Penn State Press, 2000.

Rico, Maite y Bertrand de la Grange, *¿Quién Mató al Obispo? Autopsia de un crimen político*, Editorial Planeta Mexicana, 2003.

Romano, Luis Ernesto, "Los costos de la violencia en El Salvador," *Estudios Centroamericanos*, No. 588, octubre 1997.

Sieder, Rachel, "Reforming the Judicial System," in *Who Governs? Guatemala Five Years after the Peace Accords*, Hemisphere Initiatives, January 2002.

Stanley, William, *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, WOLA and Hemisphere Initiatives, January 1996.

Stanley, William, *Risking Failure: The Problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador,* Hemisphere Initiatives, September 1993.

Washington Office on Latin America, *Demilitarizing Public Order*, 1995.

ELECCIONES, PARTIDOS, PARTICIPACIÓN

ASIES, *La Cultura Democrática de los Guatemaltecos,* 2000.

Boneo, Horacio y Edelberto Torres Rivas *¿Por qué no votan los guatemaltecos?*, FLACSO-Guatemala, febrero 2001.

Briones, Carlos y Carlos Ramos, *Gobernabilidad en Centroamérica: Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*, FLACSO-El Salvador, 1995.

Butler, Judy, David R. Dye, Jack Spence and George Vickers, *La democracia y sus descontentos: Los nicaragüenses en la hora de las elecciones*, Hemisphere Initiatives, octubre 1996.

Dye, David R., R*etazos de democracia: La política nicaragüense diez años después de la derrota*, Hemisphere Initiatives, abril 2001.

FLACSO-El Salvador, *El Proceso Electoral 1994*, 1995.

Gálves Borrell, Víctor, *La gobernabilidad en Centroamérica: Sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*, FLACSO, 1995.

IDEA, *Democracia en Guatemala: La misión de un pueblo entero,* Estocolmo, 1998.

Mainwaring, Scott and Timoty R. Scully, eds, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995.

Ramos, Carlos y Carlos Briones, *Las elites: Percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador*, FLACSO-El Salvador, 1999.

Robinson, William I., *A Faustian Bargain: U.S. Intervention in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era,* Westview, 1992.

Seligson, Mitchell A. and Joel M. Judcowitz, *Guatemalan Values and the Prospects for Democratic Development,* Development Associated Inc., March, 1994.

Seligson, Mitchell A. and John A. Booth, eds., *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, University of North Carolina Press, 1995.

Sieder, Rachel, ed., *Guatemala After the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, University of London, 1998.

Sieder, Rachel, Megan Thomas, George Vickers, Jack Spence, *¿Quién Gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz*, Hemisphere Initiatives, febrero 2002.

Spence, Jack, David Dye, and George Vickers, *El Salvador: Las elecciones del Siglo: Resultados, Recomendaciones, y Análisis*, Hemisphere Initiatives, julio 1994.

Spence, Jack, *Democracy Weakened: A report on the October 20, 1996 Nicaraguan Elections*, Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives, November 1997.

Spence, Jack, Mike Lanchin and Geoff Thale, *De Elecciones a Terremotos: Reforma y participación en El Salvador de la posguerra*, Hemisphere Initiatives, abril 2001.

Zamora R., Rubén, *El Salvador: Heridas que no cierran: Los partidos políticos en la post-guerra*, FLACSO-El Salvador, 1998.

Zamora R., Rubén, *La izquierda partidaria salvadoreña: entre la identidad y el poder*, FLACSO-El Salvador, 2003.

TIERRA Y EQUIDAD Y FACTORES INTERNACIONALES

Álvarez, Antonio y Joaquín Mauricio Chávez, *Tierra, conflicto y paz*, CEPAZ, 2001.

Arias Peñate, Salvador, *Los subsistemas de agroexportación en El Salvador*, UCA Editores, 1988.

Banco Mundial, *Nicaragua Land Policy and Administration: Toward a More Secure Property Rights Regime,* Report No. 26683-NI, October 2003.

Banco Mundial, *Poverty in Guatemala,* 2004.

Banco Mundial, *World Development Reports, 2000/2001, 2002, 2003*.

Baumeister, Eduardo, "Formas de acceso a la tierra y al agua en Guatemala," *Cuadernos de Desarrollo Humano,* Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2001.

Boyce, James, ed., *Economic Policy for Building Peace: The Lessons of El Salvador*, Lynne Rienner, 1996.

Brockett, Charles D., *Land Power and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, Westview, 1991.

Cambranes, J.C. *Café y campesinos, Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1853-1897*, 2ª edición, Editorial Catriel (Madrid), 1996.

Carothers, Thomas, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve,* Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

Collier, Paul, et. al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 2003.

Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), *Fontierras: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas*, 2002.

Deininger, Klaus, and Juan Sebastian Chamorro, *Investment Income Effects on Land Regularization: The Case of Nicaragua*, World Bank Development Research Group, January 2002.

Durocher, Bettina, *Los derechos de la tierra: La cuestión agraria en el país Ixil*, FLACSO-Guatemala, 2002.

Dye, David R., Judy Butler, Deena Abu-Lughod, Jack Spence and George Vickers, *Conflictos difíciles, Soluciones Parciales: La búsqueda del consenso en Nicaragua 1990-1995,* Hemisphere Initiatives, junio 1995.

Enríquez, Laura J., *Agrarian Reform and Class Consciousness in Nicaragua*, University Press of Florida, 1997.

Enríquez, Laura J., *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua: 1979-1990*, University of North Carolina Press, 1991.

Evans, Trevor, *La transformación neoliberal del sector público: Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*, Latino Editores, 1995.

Evans, Trevor, *Liberalización financiera y capital bancario en América Central*, CRIES, 1998.

Foley, Michael, *Land, Peace, and Participation: The Development of Post-War Agriculture Policy in El Salvador and the Role of the World Bank*, Washington Office on Latin America, 1997.

Hammond, John L., *Fighting to Learn: Popular Education and Guerrilla War in El Salvador*, Rutgers University Press, 1998.

Handy, Jim, *Revolution in the Countryside: Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala, 1944-1954*, University of North Carolina Press, 1994.

Hecht, Susana, Susan Kandel and Ileana Gómez, *Forms of Decentralization, Governance and the Politics of Natural Resources in El Salvador*, PRISMA 2002.

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (IRAM), *Estudios sobre la tenencia de la tierra*, septiembre 2000.

Jonakin, Jon, "The Impact of Structural Adjustment and Property Rights Conflicts on Nicaraguan Agrarian Reform Beneficiaries," *World Development*, v. 24, no. 7, 1996.

Kevin Murray, et. al., Rescuing Reconstruction, *The Debate on Post War Economic Recovery in El Salvador*, Hemisphere Initiatives, June 2004.

Lawyers Committee for Human Rights, *Improvising History: A Critical Evaluation of the United Nations Observer Mission in El Salvador,* New York, 1995.

Marques, José and Ian Bannon, *Central America: Education Reform in a Post-Conflict Setting, Opportunities and Challenges*, World Bank Social Development Department, April 2003.

Miller, Valerie Lee, *Between Struggle and Hope: The Nicaraguan Literacy Crusade,* Westview Press, 1985.

MINUGUA, *La problemática de la tierra en Guatemala*, 1995.

Montes, Segundo, *El agro salvadoreño (1973-1980*), UCA Editores, 1986.

Morales López, Henry, *La cooperación al desarrollo en Guatemala 1996-2001 (Desde la perspectiva de la sociedad civil),* Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala, junio de 2002.

Núñez S., Orlando, *La economía popular: asociativa y autogestionaria,* CIPRES, 1995.

O'Neill, Sally, "The Ever-Changing Face of Nongovernmental Cooperation," *Envío, No. 276, July 2004.*

Palma Murga, Gustavo, et. al., *Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz*, FLACSO-GUATEMALA, MINUGUA, CONTIERRA, 2002.

Pásara, Luis, *Paz, ilusión y cambio en Guatemala: El proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

PNUD, *Technical and Financial Cooperation with El Salvador as Reported by Donors (1992-1995)*, January 1994.

PNUD, *Informe de desarrollo humano: Guatemala, la fuerza incluyente del desarrollo humano*, 2000.

PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, 2001.

PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá,* 2003.

PNUD, *Human Development Report 2003*, 2003.

Rivera Campos, Roberto, *La economía salvadoreña al final del siglo: Desafíos para el futuro*, FLACSO-El Salvador, 2000.

Robinson, William I., *Transnational Conflicts: Central America, Social Change and Globalization*, Verso, 2003.

Rosa, Herman, *AID y las transformaciones globales en El Salvador,* CRIES, 1993.

Rosa, Herman, Nelson Cuéllar e Iliana Gómez, *Dimensiones ambientales de la vulnerabilidad en El Salvador: El caso del Bajo Lempa*, PRISMA, 2002.

Ruben, Ruerd, and Edoardo Masset, "Land Markets: Risk and Distress Sales in Nicaragua: The Impact of Income Shocks on Rural Differentiation," *Journal of Agrarian Change,* v. 3, No. 4, October 2003.

Ruben, Ruerd, Zvi Lerman, and Gustavo Siles, *Continuity and change of rural organisation in Nicaragua: from cooperative contracts to social capital,* The Netherlands-Israel Development Research Programme (NIRP), 2002.

Segovia, Alexander, *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, F&G Editores, Guatemala, 2002.

Sieder, Rachel, Megan Thomas, George Vickers and Jack Spence, *¿Quién Gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz*, Hemisphere Initiatives, febrero 2002.

Spence, Jack, Mike Lanchin and Geoff Thale, *De Elecciones a Terremotos: Reforma y participación en El Salvador de la posguerra*, Hemisphere Initiatives, abril 2001.

Valdez, J. Fernando y Mayra Palencia Prado, *Los dominios del poder: La encrucijada tributaria*, FLACSO-Guatemala, 1998.

Williams, Robert G., *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, University of North Carolina Press, 1986.

Publicaciones de Hemisphere Initiatives

Establishing the Ground Rules: A Report on the Nicaraguan Electoral Process, Jack Spence, George Vickers, Ralph Fine and David Krusé, August, 1989.

Nicaragua's Elections: A Step Towards Democracy?, Ralph Fine, Jack Spence, George Vickers and David Krusé, January 1990.

**Endgame: A Progress Report on Implementation of the Salvadoran Peace Accords*, George Vickers and Jack Spence with David Holiday, Margaret Popkin and Philip Williams, December 3, 1992, 16,500 words.

Justice Impugned: The Salvadoran Peace Accords and the Problem of Impunity, Margaret Popkin with Vickers and Spence, June 1993, 11,000 words.

Las Elecciones de 1994 en El Salvador: El enredo del registro electoral, Madalene O'Donnell con George Vickers and Jack Spence, julio de 1993, 12,000 palabras.

Risking Failure:The Problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador, Bill Stanley with Vickers and Spence, September 1993, 15,000 words.

**Voter Registration and the Tasks Ahead*, Madalene O'Donnell with Vickers and Spence, November 1993, 11,000 words.

¿Está el terreno de juego nivelado? Un informe sobre el proceso electoral salvadoreño de posguerra, Jack Spence y George Vickers, enero de 1994, 16,000 palabras.

¿Una Revolución negociada? Un informe sobre dos años de progreso de los acuerdos de paz en El Salvador, Jack Spence y George Vickers con Margaret Popkin, Philip Williams, Kevin Murray, marzo de 1994, 26,000 palabras.

Rescatando la Reconstrución: El Debate sobre la reconstrución económica posguerra en El Salvador, Kevin Murray, con Ellen Coletti y Jack Spence, y Cynthia Curtis, Garth David Cheff, René Ramos, José Chacón, Mary Thompson, mayo de 1994, 38,000 palabras.

El Salvador: Las Elecciones del Siglo: Resultados, Recomendaciones y Analisis, Jack Spence, David Dye, y George Vickers, con Garth David Cheff, Carol Lynne D'Arcaangelis y Ken Ward, julio de 1994, 28,000 palabras.

El Salvador: Los Acuerdos de Paz y la Democratización: Situación de tres años: Informe y Recomendaciones, Jack Spence, George Vickers y David Dye, marzo 1995, 26,000 palabras.

Conflictos Difíciles, Soluciones Parciales: La búsqueda del consenso en Nicaragua 1990-1995, David R. Dye, Judy Butler, Deena Abu-Lughod, Jack Spence con George Vickers, junio de 1995, 30,000 palabras.

Chapúltepec: Cinco años despúes. La realidad política salvadoreña y un futuro incierto, Jack Spence, David R. Dye, Mike Lanchin, Geoff Thale con George Vickers, 16 de enero de 1997, 33,000 palabras.

La democracia y sus descontentos: Los nicaragüenses en la hora de las elecciones, Judy Butler, David R. Dye, Jack Spence con George Vickers, octubre 1, 1996, 29,000 palabras.

**Democracy Weakened: A Report on the October 20, 1996 Nicaraguan Elections*, Jack Spence, November 1997, 15,000 words. A co-production of Hemisphere Initiatives and the Washington Office on Latin America.

**Promise and Reality: Implementation of the Guatemalan Peace Accords*, Jack Spence, David R. Dye, Paula Worby, Carmen Rosa de Leon-Escribano, George Vickers, and Mike Lanchin, August 1998, 37,000 words.

Retazos de democracia: La política nicaragüense diez años después de la derrota, David R. Dye con Jack Spence y George Vickers, diciembre del 2000, 33,000 palabras.

De Elecciones a Terremotos: Reforma y participación en El Salvador de la posguerra, Jack Spence, Mike Lanchin, Geoff Thale, abril del 2001, 31,000 palabras.

¿Quién Gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz, Rachel Sieder, Megan Thomas, George Vickers, Jack Spence, febrero de 2002, 36,000 palabras.

Descifrando a Honduras: Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch, Manuel Torres Calderón, Thelma Mejía, Dan Alder, Paul Jeffrey, agosto 2002.

* Disponibles en español.
Todos los títulos en español están disponbles en inglés.

HEMISPHERE INITIATIVES