RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Ducatenzeiler, Graciela

Pactos de Paz : proceso de pacificación y transición hacia la democracia en El Salvador y Guatemala

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Ducatenzeiler, G., Chinchilla, F.A. (2001). Pactos de Paz: proceso de pacificación y transición hacia la democracia en El Salvador y Guatemala. Revista de ciencias sociales, (12), 145-182. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1180

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Pactos de Paz: Proceso de pacificación y transición hacia la democracia en El Salvador y Guatemala

Graciela Ducatenzeiler y Fernando A. Chinchilla[1]

En 1989, mientras la guerrilla salvadoreña, el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), desplegaba una amplia ofensiva militar para tomar el control de la ciudad de San Salvador, el presidente de Guatemala, Marco Vinicio Cerezo, declaraba públicamente que la protección de los Derechos Humanos en su país había mejorado considerablemente. En sus propias palabras, ese año "solo" se habían registrado 1706 desapariciones (Torres-Rivas, 1990: 22).

Paradójicamente, tanto El Salvador como Guatemala eran considerados, a finales de los años ochenta, como regímenes en transición hacia la democracia.[2] Mientras Samuel P. Huntington (1991: 23) ubicaba el inicio de dichos procesos en ambos casos en 1984, Olivier Dabène (1997: 158) lo situaba en 1980 (en El Salvador) y en 1985 (en Guatemala).[3] La agenda de investigación se caracterizaba así por un alto grado de compleji-

[1] Graciela Ducatenzeiler es profesora y ex-directora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Montréal. Fernando A. Chinchilla es estudiante de doctorado en la misma casa de enseñanza.

[2] En general, la transición es un proceso de cambio institucional que se extiende entre la disolución de un régimen autoritario y el establecimiento "[...] de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 19).

[3] 1984 es un año significativo, tanto para El Salvador como para Guatemala. En el primer caso, este indica el momento en el que José Napoleón Duarte, nominado como jefe del estado salvadoreño en 1980, es elegido presidente dentro del marco de la nueva constitución "democrática" aprobada en 1982. En el segundo caso, 1984 es el año de la aprobación de la nueva constitución, permitiendo así la elección de Cerezo en 1985.

dad, en donde se intentaba analizar, simultáneamente, una multiplicidad de dimensiones de la problemática regional, entre las cuales resaltaban la prolongación de las guerras civiles, la injerencia de los Estados Unidos (EEUU) y de la Unión Soviética (URSS) en los conflictos, el proceso de pacificación, y la transición hacia la democracia.[4]

Con el objetivo de redinamizar el debate en torno a la relación existente entre guerra, paz y democracia,[5] este artículo iniciará argumentando que una transición hacia la democracia es imposible en un contexto de guerra civil.[6] Si, en teoría, la transición se compone de tres etapas (liberalización, democratización e, idealmente, consolidación), en donde la primera se define como "[...] el proceso que vuelve efectivo ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el estado o por terceros" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 20), es posible concluir, en la práctica, que la existencia de una guerra civil impide su inicio.[7]

El respeto formal de los derechos individuales y colectivos se alcanzó, por primera vez en la historia de estos países, en

[4] Un claro ejemplo de este tipo de esfoque es el desarrollado por Rodolfo Cerdas (1996).

[5] La democracia es un régimen político en el cual existe: "(a) contestación de las políticas públicas y competencia para alcanzar las posiciones de poder; (b) participación de la ciudadanía a través de partidos políticos, asociaciones, y otras formas de acción colectiva; (c) responsabilidad de los gobernantes por medio de mecanismos de representación y de un Estado de Derecho; (d) Control de los militares por parte de los civiles" (Karl, 1990: 2).

[6] Una "guerra civil" es un conflicto armado que se desarrolla al interior de un país entre al menos dos actores. Las razones del enfrentamiento pueden ser geográficas, políticas o ideológicas. En general, este tipo de guerras se desarrollan entre un régimen y fuerzas militares que buscan derrocarlo, o entre grupos que buscan tomar el control del Poder Ejecutivo en un período de transición (Plano, 1988: 206).

[7] Es difícil concebir un proceso de democratización en un contexto caracterizado por acciones insurgentes, contrainsurgentes y paramilitares, en donde la participación política de la oposición, el derecho a la libre movilización, e incluso el derecho a la vida, no están garantizados. Tal y como afirmaba Terry Lynn Karl, la guerra civil salvadoreña impidió la aplicación real de los principios democráticos proclamados, formalmente, en la constitución de 1982 (Karl, 1986: 210). Esta constatación es igualmente aplicable a la situación guatemalteca.

1992 y 1996, con la firma de los acuerdos, o *pactos*, de paz. Estos serán concebidos como un indicador, empíricamente observable en el espacio y tiempo, que permite ubicar la intersección de dos procesos de transformación política. En primer lugar, los pactos de paz representan, a nivel teórico, la materialización de un proceso de moderación ideológica, en donde actores extremistas, que utilizaban medios militares para alcanzar sus objetivos, cambian de estrategia para privilegiar la resolución pacífica de sus diferendos. A nivel práctico, al fomentar el fin de la guerra, estos pactos constituyen el resultado final de las negociaciones de paz.[8]

En segundo lugar, al garantizar el respeto de los derechos y libertades individuales básicas y la participación política de la oposición, los pactos no sólo permiten una reducción de la incertidumbre, sino que también posibilitan la liberalización democrática, lo cual indica el inicio de la transición.[9] En síntesis, los pactos de paz son conceptualizados como acuerdos entre al menos dos actores "extremistas",[10] que deciden finalizar un enfrentamiento armado para adoptar métodos pacíficos (de-

[8] La "paz" se definirá aquí como la ausencia de conflicto militar (Plano, 1988: 184).

[9] La incertidumbre hace referencia a una impresión de "orden" que existía durante el período autoritario, en contraposición al "desorden" presente durante la transición hacia la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1988: 16). La reducción efectiva de la incertidumbre sólo es posible cuando los pactos son el producto de una negociación que incluye todos los grupos con intereses potencialmente conflictuales (Karl y Schmitter, 1991: 280). De ahí la importancia de los pactos negociados entre los gobiernos y las guerrillas.

[10] El término "extremista" se basa en la clasificación de actores elaborada por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. Según los autores, al momento del "socavamiento" de los regímenes autoritarios, existen cuatro actores fundamentales. El gobierno está constituído por los "duros" (conservadores extremistas y reaccionarios, que muestran una oposición total a todo proceso de transformación), y por los "blandos" (conservadores moderados, dispuestos a "tolerar" el cambio, siempre y cuando este no ponga en entredicho la supremacía del régimen). A nivel de la oposición, los "reformistas" (líderes civiles, de antiguos partidos políticos, entre otros) buscan una transición progresiva, negociada, mientras que los radicales (por ejemplo, las guerrillas) pugnan por un cambio radical (O'Donnell y Schmitter, 1988: 32-35). A partir de esta cate-

mocráticos) de resolución de conflictos, y alcanzar así la paz "firme y duradera".

En la primera sección de este artículo, se explicará cómo y por qué los ejércitos y los movimientos reformistas de los años cuarenta y cincuenta se convirtieron, paulatinamente, en actores extremistas. Dicha radicalización forma parte de la evolución del conflicto socioeconómico centroamericano, el cual será dividido en tres fases (activación de los movimientos populares, proceso de radicalización y, finalmente, de moderación ideológica). A partir de este análisis, será posible comprender por qué la moderación ideológica fue indispensable para poder firmar un pacto de paz e iniciar así la democratización.

En el segundo apartado, se analizarán las condiciones internas y externas que permitieron, durante la década de los noventa, la firma de pactos de paz. Aquí, la tesis central sugiere la existencia de un empate estratégico entre los actores en conflicto, es decir, una situación en donde las guerrillas y las Fuerzas Armadas (FFAA) se vieron obligadas a negociar la paz, ante la imposibilidad de continuar la guerra con opciones reales de vencer. Aumentos en los costos internos de las guerras (cuantificados en términos de costos humanos, económicos y de oportunidad), así como cambios a nivel externo (disminución de las oportunidades de financiamiento a nivel internacional, programas de ajuste estructural, y fin de la guerra fría) son las causas del agotamiento progresivo de la opción militar como alternativa viable para resolver definitivamente los diferendos.

Finalmente, en la tercera sección se establecerá una comparación entre las transiciones hacia la democracia de El Salvador y Guatemala. Tal y como se demostrará, el

---

gorización, y de la fuerza de cada uno de estos actores en el momento del socavamiento del régimen autoritario, se establece una tipología de modos de transición (de abajo, si es la oposición la que se impone, de arriba, si es el gobierno el que dirige, o negociada, si los "duros" y los radicales no logran imponerse ante los "blandos" y los reformistas (para un análisis más detallado, ver Przeworski, 1992: 111-112). En este artículo, los actores "extremistas" se definen por su oposición a la negociación, que los lleva a implementar estrategias militares para defender sus posiciones.

establecimiento de la paz firme duradera depende de la capacidad del pacto para convertir el conflicto militar en político. Para ello, la transformación de las antiguas guerrillas en partidos políticos, con posibilidades reales de ganar procesos electorales, y la subordinación de las FFAA al engranaje institucional del estado, son fundamentales. En efecto, el primero está en la base del sistema de representación, inherente a todo sistema democrático. El segundo implica una mayor protección de los derechos de la ciudadanía.

1. ¿Qué es un pacto de paz?

Un pacto de paz es, en primer término, el fruto de una serie de negociaciones que buscan solucionar definitivamente conflictos armados internos. La sustitución de la expresión "acuerdo de paz" por el concepto de "pacto" permite hacer un paralelo con los pactos definidos en la teoría de la transición hacia la democracia.[11] Al igual que estos últimos, los pactos de paz favorecen las transformaciones institucionales. La diferencia es que este cambio se ejecuta en el marco de un conflicto militar interno.[12]

En segundo lugar, los pactos de paz son acuerdos entre ac-

[11] Estos últimos son caracterizados como acuerdos entre diversas fracciones de la elite, que posibilitan, a través del intercambio de garantías, "[...] que un sistema político modifique su estructura institucional sin una confrontación violenta y/o sin que predomine un grupo sobre otro" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 64).

[12] Este elemento es importante, pues permite establecer una serie de diferencias entre los dos tipos de pactos. Mientras los pactos democratizadores son definidos como el resultado de negociaciones entre las elites (democratización "por arriba") (Karl y Schmitter, 1991: 275), los pactos de paz representan negociaciones entre actores "de arriba" (defensores del status-quo) y "de abajo" (guerrillas). Ello implica un tipo de transición pactada que no es impuesta por las elites. Karl y Schmitter (1991: 275-277; 1992: 60-61) establecen cinco formas de transición. Las imposiciones (violentas) y las pactadas (negociadas) son procesos de cambio dirigidos por la elite, es decir, "desde arriba". Las revoluciones (violentas) y las reformas (pacíficas) son procesos dirigidos "desde abajo", por los grupos de oposición. Finalmente, la quinta categoría está

tores originalmente extremistas.[13] Para posibilitar la firma, fue necesario un proceso de moderación ideológica que permitió un intercambio de concesiones y garantías. Así, los pactos no son el fruto de la preeminencia del centro ideológico sobre los extremos, como es el caso de los pactos democratizadores, sino el resultado de un "ablandamiento" de los duros y de una "reforma" de los radicales.

Un breve análisis de la evolución del conflicto socioeconómico centroamericano, durante el siglo XX, será de gran utilidad para comprender la importancia que reviste el proceso de moderación ideológica. Con fines expositivos, este conflicto será dividido en tres fases. La primera se extiende, grosso modo, de 1930 a 1954, época durante la cual los movimientos populares se activaron, dirigiendo hacia el estado una serie de demandas de cambio socioeconómico. El segundo período inicia en la década del cincuenta y finaliza a mediados de los ochenta. Este se caracteriza por una radicalización progresiva de los actores, al punto en que estos prefirieron adoptar estrategias militares para alcanzar sus objetivos. Finalmente, la tercera etapa inicia alrededor de 1985. A este período corresponde la firma de los pactos de paz, la desmovilización de los movimientos revolucionarios y la adhesión formal de los ejércitos al principio de supremacía del poder civil sobre el militar.

---

compuesta por las transiciones "ambivalentes". Siguiendo este esquema de análisis, Karl y Schmitter (1991: 275-277) ubican al Salvador como un caso de "imposición" (desde arriba). Dicha clasificación puede ser reformulada si se considera como punto de inicio de la transición el año de la firma del pacto de paz (1992). Si, como lo afirman Bird y Williams (1998: 8), la exclusión del FMLN obstaculizó, durante los años ochenta, el inicio de un "genuino proceso de democratización", su inclusión, en el acuerdo de paz, implica la participación de un actor "de abajo". Ello no implica que el proceso salvadoreño fue dirigido desde abajo, como lo afirma Wood (1998: 3), sino que existe un modo de transición pactada dirigida por actores de arriba y de abajo, que es representada por los casos de El Salvador y de Guatemala. En la terminología de Karl y Schmitter, estos casos representan transiciones "ambivalentes".

[13] Las guerras civiles son la expresión de la debilidad del "centro ideológico", incapaz, durante varias décadas, de proponer e imponer soluciones pacíficas a los conflictos armados.

Del reformismo a la radicalización ideológica en Centroamérica

Durante las primeras décadas del siglo XX, el modelo de desarrollo económico de los países centroamericanos fue similar al resto de los países latinoamericanos. El estado estaba bajo el control de una elite agroexportadora, la cual restringía al máximo las oportunidades de participación popular en la política, dentro del marco de lo que se ha denominado regímenes oligárquicos (Collier, 1979: 23-24).[14]

La estabilidad de estos regímenes comenzó a debilitarse durante los años veinte y treinta, cuando la región latinoamericana, en general, entró en un período de movilización social. La crisis económica de 1929, la crítica keynesiana al modelo económico liberal, y la consolidación del régimen soviético, se tradujeron en la proliferación de una serie de movimientos reformistas que clamaban por una mayor apertura política y por una distribución de la riqueza más equitativa. Esta época corresponde a la primera etapa del conflicto socioeconómico en Centroamérica, y es representada por la lucha, en Nicaragua, de Augusto César Sandino (1927-1932), por el levantamiento y la matanza campesina en El Salvador (1932) y por la huelga bananera en Costa Rica (1934), entre otros (Torres-Rivas, 1996: 16).

Las diferencias entre la trayectoria histórica de El Salvador y Guatemala, y la de otros países de América Latina está ligada a la respuesta de los regímenes oligárquicos a esta movilización. En países como Argentina, Brasil y México, entre otros, se dio una apertura restringida a las demandas de algunos sectores sociales, por medio de los denominados regímenes populistas.[15] Según Collier (1979), éstos basaron su estructura de

[14] Para un análisis en profundidad, ver Mahoney (1998).

[15] A nivel económico, el populismo impulsó el nacionalismo, es decir, la subordinación de las actividades económicas a los objetivos militares y de seguridad del estado, en el marco de una estrategia de industrialización proteccionista (sustitución de las importaciones), concebida como un instrumento para alcanzar una mayor autonomía política y económica en el ámbito interna-

poder en una coalición de clases destinada a proteger los intereses de las elites, por medio de una promoción de las reivindicaciones de los trabajadores urbanos. Al incluir algunas de las demandas populares en el sistema político, se posibilitó la puesta en vigor de un sistema de representación limitada, en donde otras clases sociales, como los campesinos, continuaron siendo excluidas.

En América central, con la excepción de Costa Rica y de Guatemala (1945-1954), los movimientos reformistas no lograron en esa época la apertura política. En El Salvador, la caída del general Maximiliano Hernández (1944), dio paso a un nuevo gobierno militar, eliminando así toda posibilidad de reforma.[16] Se inició así la conformación de un régimen oligárquico-militar, un tipo de régimen propio a la región centroamericana, en donde las actividades económicas fueron relegadas a la oligarquía, mientras que el ejército se apropió de la conducción política (Cerdas, 1992: 11). Puesto que uno de los objetivos de estos regímenes era el de proteger el staus-quo, por medio del control del clima de agitación social, la constitución de un aparato militar altamente calificado y extremadamente represivo, y el consecuente fortalecimiento de los ejércitos, se convirtió en una necesidad.

El año 1954 marca, simbólicamente, el final de la primera etapa del conflicto político centroamericano. Ese año, el progra-

---

cional (Gilpin, 1987: 31-33). Aún cuando el populismo no puede ser considerado como un tipo de régimen democrático, no se debe obviar el hecho de que éste representa una apertura con respecto al status-quo anterior (régimen oligárquico).

[16] En sudamérica, los militares impulsaron, durante las décadas de los veinte y treinta, una serie de acciones políticas progresistas. Estas podían ser rebeliones esporádicas tendientes a demostrar el malestar con el status-quo (Brasil, 1922), acciones de presión para hacer adoptar leyes sociales (Chile, 1924) o programas socialistas (Chile, 1927-1931), y golpes de estado que buscaban la igualdad, la protección de los obreros y el progreso social (Ecuador, 1925; Bolivia, 1936-1939), (Rouquié, 1987: 221-222). Este accionar "militar de izquierda" es diametralmente opuesto al conservadurismo de derecha mostrado por los ejércitos centroamericanos.

ma reformista elaborado por el presidente guatemalteco Jacobo Arbáenz (1945-1950) y profundizado por su sucesor, Juan José Arévalo (1950-1954), fue interrumpido por un golpe de estado (Torres Rivas, 1996: 16-18). A partir de ese momento, los actores políticos guatemaltecos iniciaron su proceso de radicalización ideológica.

Por un lado, los ejércitos se convirtieron en el único medio de control social, impidiendo así la aparición de nuevas elites políticas y la construcción de instituciones civiles estatales (Cerdas, 1992: 14). Las FFAA adquirieron, paulatinamente, una mayor autonomía, llegando incluso a desarrollar programas que, en teoría, son competencia del estado, tales como la educación básica, la administración de los escasos sistemas de salud o la construcción de infraestructura. Este "desbordamiento" de las funciones de los ejércitos, así como el divorcio entre civiles y política provocaron una militarización de estas sociedades, fenómeno que se caracterizó por una diversificación de los objetivos que las poblaciones le asignan al ejército.[17] En síntesis, poder militar, poder político y represión se convirtieron en sinónimos, lo cual impidió la creación de mecanismos institucionalizados de cambio (fomentando así la inestabilidad permanente). En efecto, las únicas formas de transformación de los regímenes oligárquico-militares fueron los golpes de estado, los contragolpes y las insurrecciones populares (Cerdas, 1992: 15).

Por el otro, los movimientos reformistas abandonaron, a partir de la década del cincuenta, las estrategias pacíficas para promover el cambio político. En El Salvador y Guatemala, la violencia y la lucha armada se convirtieron en el único medio

[17] Una encuesta publicada en 1996 señala, entre otros, que en Guatemala, 16% de los entrevistados consideraba que era responsabilidad del ejército la creación de empleos. Del mismo modo, 5% le asignaba la erradicación del analfabetismo como otra de sus funciones (Cerdas, 1996: 29), entre otros. Los datos recolectados en El Salvador son similares: 22% señaló también la creación de empleos, mientras que 9% cree que debe efectuar obras públicas (Cerdas, 1996: 45-46).

de oposición al *status-quo*. Guatemala sufrió su primera ola revolucionaria entre 1964 y 1969. Luego de un fracaso inicial y de una década de desarticulación interna, la URNG hizo su aparición en 1982. En El Salvador, la unidad interna se alcanzó en diciembre de 1980, cuando el Ejército Revolucionario del Pueblo, las Fuerzas Populares de Liberación, el Partido Comunista Salvadoreño, la Resistencia Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos, conformaron el FMLN (Torres-Rivas, 1996: 50).

A nivel ideológico, las Fuerzas Armadas integraron a su discurso, de manera paulatina, una multiplicidad de valores antireformistas. En primer lugar, al defender el orden oligárquico, los ejércitos apoyaron los intereses de la elite conservadora. En segundo lugar, el anticomunismo estadounidense sirvió de inspiración para poner en práctica, como en Sudamérica, la doctrina de seguridad nacional.[18] La mezcla de anticomunismo y de conservadurismo se plasmó en un rechazo sistemático de las reivindicaciones por una mayor participación política y por el pluralismo ideológico. Las demandas de democratización fueron entonces percibidas como "amenazas" al orden establecido (Torres Rivas, 1996: 26-27), justificando así la represión.

Los componentes ideológicos de los movimientos guerrilleros son más difíciles a discernir. Si bien es cierto que estos grupos luchaban por una "sociedad más justa", la definición precisa de este "objetivo" no siempre se alcanzó. Mientras el FMLN se posicionó, desde un inicio, como un movimiento marxista, la URNG navegó por un limbo ideológico. En términos generales, las primeras reivindicaciones guerrilleras se articularon alrededor de tres elementos: (a) la democratización a nivel político; (b) la reforma agraria, y (c) una mayor autono-

[18] La doctrina de seguridad nacional se circunscribe dentro de la lógica de confrontación este-oeste, en donde los Estados Unidos buscaban exterminar la "amenaza comunista" de su esfera de influencia geopolítica. En el contexto latinoamericano, dicha estrategia justificó la penetración de las Fuerzas Armadas en múltiples dimensiones de la esfera política y social, con el fin de asegurar el éxito de la contrarrevolución (la revolución era guiada por los movimientos de izquierda) (Barry, Vergara y Castro, 1988: 84).

mía con respecto a los Estados Unidos. Como producto de las manipulaciones recurrentes de los procesos electorales, el objetivo democrático fue relegado.[19] De la misma forma, y producto de la defensa a ultranza de la propiedad privada, el proyecto de reforma agraria fue sustituido por una crítica al sistema capitalista en general (Torres-Rivas, 1996: 34-39). Así, las reivindicaciones iniciales, centradas en una transformación del sistema, se radicalizaron para convertirse en una lucha contra este.

El lapso de tiempo que se extiende entre el último rechazo al diálogo (indicador de extremismo) y la firma de los acuerdos de paz (indicador de moderación) es considerado como la tercera etapa del conflicto político salvadoreño y guatemalteco. Durante esta etapa, que se inicia aproximadamente en 1985, la tendencia de radicalización se revierte y los actores en conflicto entran en lo que se denominará un proceso de moderación ideológica. En la práctica, este período corresponde a las negociaciones de paz.

Proceso de moderación ideológica

En primer lugar, la moderación ideológica implica un alejamiento real de las posiciones extremistas. Dicha transformación puede ser el fruto de la voluntad de los actores (para acabar con el conflicto militar), o, como se demostrará más adelante, el producto de un cambio en las condiciones internas y externas, que hacen que el escenario de guerra sea insostenible. Las declaraciones formales de "buenas intenciones" de los gobiernos, así como los planes "futuros" de desmovilización guerrillera son necesarios, pero no suficientes, para producir resultados concretos.[20]

[19] Los regímenes oligárquico-militares organizaron una gran cantidad de procesos electorales, impidiendo al mismo tiempo la participación real de la oposición y asegurándose las mayorías legislativas. Se trataba de una "participación simbólica sin representación política" (Torres-Rivas, 1996: 33).

[20] Oficialmente, los gobiernos centroamericanos adoptaron una posición

En segundo lugar, en un contexto de guerra civil, la moderación ideológica debe desarrollarse ante todo entre los principales actores en disputa (ejércitos y guerrillas), no porque los otros actores (partidos de izquierda, la derecha, etc.) no sean importantes, sino porque el conflicto se desarrolla entre estos dos actores. Así, la moderación ideológica no implica un alejamiento simultáneo del extremismo de todos los actores políticos, sino sólo de aquellos que están directamente relacionados con la guerra civil.[21]

La anuencia, voluntaria o impuesta, a explorar la posibilidad de permitir la intervención de un agente externo para solucionar el conflicto, es un elemento fundamental. Esta indica que un cierto grado de moderación ideológica ha sido alcanzado por al menos uno de los actores en conflicto. En efecto, dicho aval señala la disposición a recurrir a la negociación como principal estrategia de resolución de diferendos, relegando a un segundo plano la opción militar. Sin un cierto grado de moderación ideológica no pueden existir negociaciones de paz, tal como lo demuestra el fracaso del llamado al diálogo realizado por el Grupo Contadora en 1983.[22] Para que éste pueda dar inicio, es indispensable que los dos actores en conflicto acepten dicha opción.[23]

---

moderada en 1987, con la firma del Acuerdo de Paz de Centroamérica. En la declaración final, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua acordaron iniciar un proceso de democratización, como medio de protección de los derechos humanos. Sin embargo, debido a la autonomía de las Fuerzas Armadas, este documento debe ser considerado como una simple declaración de principios (Child, 1998: 5-11).

[21] Por ejemplo, en febrero de 1989 el FMLN propuso el cese del fuego a cambio de una reducción del tamaño del ejército y de una postergación del calendario electoral de ese año. Sin embargo, el comando militar rechazó la propuesta (Child, 1992: 73).

[22] Contadora es un grupo que estuvo constituido por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Su misión era la de tratar de encontrar una solución a las guerras centroamericanas, por medio de la conciliación nacional, las elecciones libres y el respeto de los derechos humanos (Solórzano, 1986: 158).

[23] Una vez que los actores aceptan negociar, el agente externo podrá ejecutar una serie de estrategias de pacificación, como el "*peacemaking*", cuando emplea técnicas de negociación, mediación, arbitraje y conciliación, o el "*peacebuilding*", si se busca disminuir el conflicto por medio de un mejoramiento de

El gobierno salvadoreño y el FMLN aceptaron, en 1989, la intervención de Naciones Unidas (Child, 1992: 87). Se creó así, en 1991, la Misión de Observación de la ONU en El Salvador, ONUSAL (1991), cuyo objetivo inicial fue el de velar por el respeto del Acuerdo sobre los Derechos Humanos, firmado por el FMLN y el gobierno salvadoreño en San José, en 1990. Luego de la firma de los Acuerdos de Chapultepec, en 1992, su misión original fue ampliada. En 1994, al término de su misión, la acción de ONUSAL cubría cuatro áreas juzgadas fundamentales por Naciones Unidas: (a) el respeto de los Derechos Humanos; (b) la reforma de las Fuerzas Armadas; (c) la creación de una Policía civilista, y (d) el perfeccionamiento del sistema electoral.[24]

En Guatemala el proceso de negociación fue más complejo. El extremismo exacerbado de las FFAA y de la URNG se plasmó en la negación constante a toda "intervención extranjera", la cual fue finalmente aceptada en 1991. Se estableció así la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINIGUA). A pesar de todos los esfuerzos para favorecer las negociaciones, en 1995, un año antes de la adopción del pacto, el ejército guatemalteco aún se consideraba "vencedor" de la guerra. Su poder de veto sobre las decisiones civiles generó una serie de obstáculos que retrasaron la firma del acuerdo definitivo (Child, 1992: 137; 1998: 19-22).

La consecución de un acuerdo final señala, por su parte, un nuevo grado de moderación ideológica. Por un lado, los ejércitos aceptan la apertura del régimen político, la participación de líderes políticos de izquierda y de la sociedad civil, así como una redefinición de su propio rol dentro del engranaje institucional del estado. Se muestra así, al menos a nivel formal, su anuencia a sujetarse al control del poder civil, según las prerrogativas

---

las condiciones socioeconómicas de la población (las injusticias son consideradas aquí como las principales causas del enfrentamiento) (Child, 1992: 3).

[24] Luego de la firma del acuerdo de paz de El Salvador, en 1992, el mandato de ONUSAL fue ampliado con dos nuevas misiones. En primer lugar, la vigilancia del respeto del cese del fuego y la fiscalización de la seguridad civil, responsabilidades añadidas en 1992. En segundo lugar, ONUSAL estuvo a cargo de la observación del proceso electoral de 1993 (Sitio Web de la ONU).

aceptables dentro de un Estado de Derecho propio a un régimen democrático. Por el otro, las guerrillas se ven obligadas a "aceptar" la legitimidad del sistema capitalista y a renunciar, definitivamente, a las estrategias violentas de contestación. Así, estos movimientos dejan de lado su componente revolucionario, para adoptar nuevamente el status de movimientos reformistas, cuyo marco de acción permanece dentro de los límites fijados por el marco de participación institucional democrática.

Es este compromiso de reconversión institucional el que permite el establecimiento de las condiciones propicias a la liberalización democrática. Los pactos de paz son acuerdos en donde los ejércitos reconocen la supremacía del poder civil sobre el militar y las guerrillas aceptan la participación electoral como medio de hacer avanzar sus objetivos. Al brindar un primer marco de acción, en donde se reglamentan los pasos a seguir en el proceso de reconversión, el pacto reduce la incertidumbre, permite la inclusión en el sistema de representación política de un actor históricamente excluido, y señala los lineamientos a seguir para establecer un Estado de Derecho, el cual será garante de un conjunto estable y permanente de reglas destinadas a solucionar diferendos.

2. Pactos de paz: ¿cómo y por qué?

El inicio del proceso de moderación ideológica y de las negociaciones de paz estuvo motivado por una serie de transformaciones internas y externas. A nivel nacional, sobresalen la acumulación de costos humanos y económicos internos imputables a las guerras civiles. En el exterior, el cambio de la coyuntura económica internacional, así como el fin de la Guerra Fría, revisten gran importancia. En su conjunto, estas "contingencias histórico-estructurales" produjeron una drástica reducción en las opciones de los actores en conflicto.[25] Se creó

[25] Las contingencias histórico-estructurales hacen referencia a estructuras socioeconómicas e institucionales que condicionan y limitan las opciones

así un "empate", es decir, una situación caracterizada por la incapacidad de los actores en conflicto para prolongar la guerra con opciones reales de alcanzar la "victoria final".[26]

Con el aumento de los costos humanos y económicos internos, la justificación de la guerra fue mucho más difícil de elaborar. Con las exigencias económicas internacionales emanadas del Consenso de Washington[27] y la finalización del conflicto este-oeste, los actores en conflicto perdieron las principales fuentes de financiamiento militar. Así, a inicios de la década de los noventa, tanto las guerrillas como las Fuerzas Armadas se encontraron en una situación en donde no contaban con los recursos para continuar un enfrentamiento que, de todos modos, era considerado ilegítimo. La negociación se convirtió entonces en la única alternativa viable para terminar con el conflicto armado.

---

de los actores en conflicto (Karl y Schmitter, 1991: 271). Desde esta perspectiva, se acepta que las decisiones de los actores son fundamentales, pero que éstas no son ilimitadas. En otras palabras, una opción "racional", en términos de costos y beneficios, puede no ser viable en un contexto determinado, por lo que los actores se ven obligados a valorar otras alternativas.

[26] Es importante señalar que el empate no se basó en el equilibrio de las fuerzas militares (a diferencia de El Salvador, en Guatemala la URNG nunca constituyó una "verdadera amenaza" para el Ejército). Los actores no empataron porque tenían los mismos recursos, sino porque ninguno de ellos podía triunfar ni eternizar el conflicto. Este es, como se mencionaba, el producto de una reducción de alternativas, imputable a un cambio en las contingencias histórico-estructurales.

[27] El Consenso de Washington es un programa de reforma económica diseñado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para contrarrestar los efectos de la crisis económica que afectó la región latinoamericana durante los años ochenta. A nivel general, el programa consistía en transformar el modelo de desarrollo "hacia adentro" (sustitución de importaciones) en un modelo extrovertido, centrado en la promoción de las exportaciones y en la apertura comercial. Para ello, una serie de medidas de ajuste estructural (reforma del estado, privatización, desregulación, eliminación de aranceles, etc.) fueron ejecutadas. El programa estuvo acompañado de planes de estabilización a corto plazo (préstamos "*stand-by*" para corregir los problemas de inflación y de desequilibrio en la balanza de pagos) y de programas de ajuste estructural, que favorecían cambios a largo plazo en el aparato productivo (para un análisis más en detalle, ver Nelson, 1990: 4).

La factura de la guerra

Los costos humanos de las guerras centroamericanas están bien documentados por los reportes de las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos. En Guatemala, la factura se eleva aproximadamente a 100 mil asesinatos políticos y 38 mil desapariciones. En El Salvador, se calcula que entre 75 mil y 100 mil personas fueron asesinadas. Solamente para el período que va de 1980 a 1983, aproximadamente 1% de la población salvadoreña perdió la vida a causa directa del conflicto armado (Mahoney, 1998: 1).

Los costos económicos, los cuales no hicieron más que debilitar una situación económica regional de por sí frágil,[28] pueden ser medidos en términos de presupuestos militares directos, destrucción de infraestructura, y "costos de oportunidad". El primero está íntimamente ligado con el aumento del tamaño de los ejércitos, el cual es producto de la aparición de las guerrillas (dichos incrementos concuerdan con el aumento de actividades de los movimientos revolucionarios). Así, el número de soldados salvadoreños aumentó de 16 mil en 1980 a 45 mil en 1990. En el caso de Guatemala, el número pasó de 21 mil a 43 mil durante el mismo período (Karl, 1994: 27). Aún cuando los datos varían al pasar de una fuente a otra, en general se puede observar claramente una tendencia al aumento de los presupuestos militares, al menos hasta 1985.[29]

[28] El nivel de desarrollo económico de la región centroamericana siempre ha sido menor que el del conjunto de países latinoamericanos.

[29] Es importante señalar que los aumentos presupuestarios para los gastos militares no sólo provocaron una merma de los recursos asignados a otras áreas de inversión pública, sino que contribuyeron al aumento de la deuda externa. Por ejemplo, la deuda del estado salvadoreño, que se cifraba en US$ 168.3 millones en 1982, llegaba a US$ 230 millones en 1984. En Guatemala, dicha deuda aumentó de US$ 105.3 millones en 1980 a US$ 150.4 en 1982 y US$ 242 millones en 1984 (Gorostiaga y Marchetti, 1988: 123). Según Béjar (1992: 8), una de las principales causas de este incremento, al menos en el caso salvadoreño, es el déficit fiscal producido por el conflicto interno, el cual forzó el Gobierno a buscar financiamiento externo.

La segunda dimensión, la destrucción de infraestructura, es difícil de cuantificar. Aún cuando no existen datos disponibles para Guatemala, en el caso de El Salvador, para el período 1980-1983, se calcula que los daños directos a puentes, caminos y otros, alcanzaron US$ 600 millones, mientras que los daños indirectos, como por ejemplo la pérdida de cosechas, se cifraron en US$ 400 millones (Aguilera, 1986: 11).[30]

Finalmente, los costos de oportunidad se refieren a los recursos económicos, recibidos en asistencia externa, que perdieron eficacia debido a la economía de guerra. Por ejemplo, entre 1980 y 1988, América Central recibió un total de US$ 1939 millones de "ayuda bilateral y multilateral oficial para el desarrollo" (Stahler-Sholk, 1988: 34). Sin embargo, sólo los gastos militares salvadoreños, en el período 1981-1990 alcanzaron US$ 1876 millones, mientras que los de Guatemala llegaron a US$ 1966 millones (Sojo, 1994: 167). En otras palabras, los recursos destinados a la guerra en esos países sobrepasaron en US$ 1933 millones el total de recursos externos (para el desarrollo) percibidos en toda el área durante la década del ochenta.

En síntesis, mientras los gastos militares directos provocaron una merma de la inversión en desarrollo y un aumento de la deuda externa, los costos de oportunidad implicaron la pérdida de utilidad de la ayuda externa para el desarrollo, todo esto dentro de un contexto de destrucción acelerada de infraestructura. Sin duda alguna, a finales de la década de los ochenta, la lógica de "empobrecimiento interno para financiar las guerras" empezó a ser seriamente cuestionada; "En El Salvador, los servicios sociales básicos fueron reducidos como parte de una política contrainsurgente, en un contexto en donde el bienestar de las Fuerzas Armadas primó sobre las necesidades económicas del país [...]" (Gorostiaga y Marchetti, 1988: 128).

[30] Es interesante subrayar el hecho de que sólo en los países centroamericanos en donde existió un conflicto armado interno, se registró una merma en las exportaciones durante la década de los ochenta: -19,5% en Guatemala, -50,4% en El Salvador y -14,3% en Nicaragua. Las exportaciones costarricenses y hondureñas crecieron, respectivamente, de 25,6% y 2,7% (Vilas, 1994: 155).

La factura económica de la guerra se plasma claramente en los indicadores que miden los niveles de pobreza regional. En 1990, 62% de los centroamericanos "pobres" eran guatemaltecos (36%) o salvadoreños (26%) (Vilas, 1994: 181). Así, mientras la justificación de la prolongación de la guerra se convirtió, a nivel interno, en una "misión imposible", el clima desfavorable a la guerra se acrecentó, en el ámbito externo, con dos transformaciones mayores: el inicio del período de ajuste económico, y el fin de la Guerra Fría.

Guerras y programas de ajuste estructural

A inicios de la década de los ochenta, los países latinoamericanos entraron en un período de crisis económica. La drástica caída de los precios internacionales de los productos agrícolas,[31] unida al aumento de las tasas de interés y a la desaceleración del crecimiento económico provocaron la "crisis de la deuda". Para restablecer la capacidad de pago de los países endeudados, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) elaboraron un plan de reestructuración económica (Consenso de Washington) que debía ser aplicado de forma similar a todos los países del área. Así, siguiendo la misma ruta tomada por la mayoría de sus vecinos, El Salvador y Guatemala iniciaron sus respectivos programas de ajuste.

Guatemala firmó su primer convenio *stand-by* con el FMI en agosto de 1983. Por su parte, El Salvador llegó a un acuerdo similar un año después y firmó un segundo convenio, con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), en 1986. La reducción del gasto público, como instrumento de control de la inflación, constituyó un elemento central de las negociaciones

[31] La caída de los precios internacionales del azúcar y del café implicaron una caída de 21% del PIB salvadoreño entre 1979 y 1985 (Stein, 1986: 196). Así, el superávit comercial de El Salvador, en 1980, de US$ 30 millones, se convirtió, sólo un año después, en un déficit de US$ 250 millones. De la misma forma, el déficit en la balanza de pagos de Guatemala pasó de US$ 163,9 millones en 1980 a US$ 588 millones en 1981 (Gorostiaga y Marchetti, 1988: 123).

con los acreedores internacionales. Este elemento es fundamental para comprender la pérdida de dinamismo en el incremento de los gastos militares que se comenzó a registrar a partir de 1985, y que se convirtió luego en una tendencia a la disminución.[32]

Al aceptar controlar el gasto público, los gobiernos limitaron su propia capacidad para aumentar, de forma discrecional, el porcentaje presupuestario interno destinado al ejército. Así, aún cuando fuese "necesario" comprar nuevas armas, la asignación de recursos adicionales resultó prácticamente imposible, por cuanto el irrespeto del compromiso de contención del déficit fiscal podía poner en peligro la credibilidad financiera del país. Además, al aceptar los principios del Consenso de Washington, estos países acordaron brindar especial atención a la atracción de inversión extranjera y al incremento del comercio exterior como estrategia de desarrollo. En un contexto de guerra civil, dichos objetivos son imposibles de alcanzar.

Es importante hacer notar que estas restricciones no implicaron, a corto plazo, una drástica disminución de los recursos percibidos por el ejército. Las limitaciones presupuestarias son importantes porque eliminan la opción de financiamiento interno de las guerras. Sin embargo, la contribución económica de actores externos permitió la prolongación de los conflictos hasta inicios de la década del noventa.

En El Salvador, la afluencia de recursos provenientes de los EEUU comenzó a aumentar conforme el presupuesto militar nacional disminuyó, provocando así un fenómeno de sustitu-

[32] En El Salvador, el presupuesto militar, con respecto al PIB, pasó de 5,2% en 1987 a 3,7% en 1990, 2,1% en 1992 (año de la firma del acuerdo de paz), 1,1% en 1995 y 0,9% en 1997. Dicha merma concuerda con la disminución en el número de efectivos militares, el cual pasó de 49 mil en 1987 a 15 mil en 1997. En Guatemala, la disminución fue menos importante. El presupuesto militar pasó de 1,8% del PIB en 1987 a 1,3% en 1996. Sin embargo, el número de efectivos militares pasó de 43 mil en 1987 a 36 mil en 1996 (año de la firma del pacto de paz) y a 30 mil en 1997, lo cual significa una reducción de un tercio durante ese lapso de tiempo (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2000: 81, 84).

ción de recursos internos por externos. La importación de armas en ese país alcanzó su punto máximo en 1988, año en el que se asignaron US$ 126 millones a este rubro (9,9% de las importaciones totales). En Guatemala, país en donde la afluencia de recursos estadounidenses fue menor, la ayuda militar de otros países, como Taiwan, Israel o Argentina, permitió, en diferentes años, la inyección de recursos para modernizar el ejército. En ese país, las importaciones de armas llegaron, en 1985, a US$ 41 millones (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2000: 81, 25).

Guerras y "democracias" de baja intensidad

La implicación de actores externos en las guerras centroamericanas se realizó en el marco de la confrontación ideológica entre este y oeste, o Guerra Fría. La estrategia del gobierno estadounidense de Ronald Reagan (1980-1988) buscó la consolidación del status mundial de "superpotencia" de su país, por medio de una intervención en conflictos locales, catalogados como "guerras de baja intensidad".[33] Específicamente, la Doctrina Reagan estableció cuatro objetivos para contener la "amenaza comunista",[34] según los cuales el FMLN y la URNG, así como el gobierno Sandinista, en Nicaragua, constituían "amenazas" a los intereses de la superpotencia (Barry *et al.*, 1988: 79, 82).

Así, la intervención de los EEUU en El Salvador fue masi-

[33] El concepto de "guerra de baja intensidad" hace referencia a conflictos locales que se desarrollan entre ejércitos y movimientos revolucionarios, pero que se enmarcan en la lógica de confrontación mundial entre el capitalismo y el comunismo. Se trata así de conflictos convencionales, en donde la cantidad y la capacidad de las armas utilizadas, así como el número de soldados desplegados, son reducidos (Barry *et al.*, 1988: 79-82).

[34] Estos objetivos eran: (a) el apoyo estadounidense a todo gobierno amenazado por acciones revolucionarias izquierdistas; (b) la intervención directa de EEUU en los países en donde las acciones guerrilleras ponían en peligro el *status-quo*; (c) la ejecución de una campaña antiterrorista, y (d) el mantenimiento constante de una amenaza de intervención militar directa ante toda situación considerada como "vulnerable" (Barry *et al.*, 1988: 79, 82).

va. El éxito inicial de la ofensiva militar del FMLN, que le daba el control de una tercera parte del territorio salvadoreño en 1983, justificó una "ayuda económica" que se cifró, sólo en ese año, en US$ 283 millones (69% de toda la ayuda estadounidense a Centroamérica). Además, ese país recibió US$ 568 millones entre 1985 y 1990 (Vilas, 1994: 163), los cuales fueron dirigidos específicamente a las FFAA. Es sobre esta base financiera que los EEUU adaptaron las estructuras militares salvadoreñas a su lógica de confrontación (Barry *et al.*, 1988: 87).

En Guatemala, la intervención estadounidense fue menos importante, a causa de las múltiples denuncias de irrespeto de los Derechos Humanos, que provocaron una condena, por parte de la administración Carter (1976-1980), al régimen guatemalteco.[35] Ello no implicó, sin embargo, un aislamiento internacional de este país. Entre 1976 y 1982, el gobierno militar argentino apoyó las acciones contrarevolucionarias, no sólo en Guatemala, sino también en El Salvador (Armony, 1997). De la misma forma, gracias a la ayuda de Israel, el ejército guatemalteco pudo proceder, en 1980, a una modernización de su equipo. Con respecto a Taiwan, este figuraba, aún en 1997, como una importante fuente de financiamiento para Guatemala (luego de los EEUU, Japón y la Unión Europea) (Stahler-Sholk 1998, 30).

Paralelamente, la administración Reagan implementó una estrategia de promoción de la "democracia",[36] tanto para generar apoyo internacional a su estrategia contrainsurgente, como para reforzar, en las zonas de conflicto, lo que se definió como el "cen-

[35] En la década del ochenta, el gobierno de EEUU osciló entre dos formas de tratar el caso. Por un lado, se argumentó que Carter había cometido un error al tratar de cambiar una situación de violencia inherente al contexto histórico del país. Según esta perspectiva, la represión debía ser tolerada y la superpotencia debía apoyar al gobierno de Lucas García (1978-1982) en sus esfuerzos por vencer ante la URNG. Por el otro lado, se afirmaba que el grado de represión en Guatemala era intolerable, aunque se aceptaba que las presiones diplomáticas no mejorarían la situación (Gleijeses, 1984: 132-134).

[36] El gobierno definió la "democracia" únicamente en términos electorales, es decir, de establecimiento de gobiernos electos por sufragio universal (Barry *et al.*, 1988: 88).

tro democrático" (los actores políticos legalmente reconocidos). De esta forma, se pretendía aislar los movimientos revolucionarios, asegurando así la exclusión de la izquierda del sistema de representación política (Karl, 1988: 187). Por ello, estas "democracias de baja intensidad" no pueden ser consideradas como el resultado de un auténtico proceso de transformación política, sino más bien como el producto de una estrategia estadounidense para debilitar los movimientos revolucionarios.

Con respecto a la URSS, se debe mencionar que su rol en Centroamérica fue el objeto de arduos debates. Algunos expertos en la materia argumentan que en realidad su supuesta injerencia no fue más que una excusa para justificar la intervención estadounidense en la región. A pesar de ello, la influencia ideológica soviética, la cual inspiró las experiencias revolucionarias de Cuba y Nicaragua, constituyeron modelos de referencia, tanto para el FMLN como para la URNG (Stahler-Sholk 1998, 23).[37] Se trataría así de un rol indirecto, pues sólo ha sido posible documentar la ayuda económica del bloque socialista a los gobiernos de Castro (Cuba) y de Ortega (Nicaragua).[38]

Situación de empate

El primer cuestionamiento de importancia al rol de los EEUU en América central se produjo en 1986, cuando el "escándalo Iran-Contras" provocó el inicio de un proceso de revisión de la doctrina Reagan.[39] Como consecuencia directa, el crecimiento

[37] Para un análisis en profundidad, ver Smith (1992).

[38] Con respecto a este último país, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos estima que entre 1986 y 1988, la transferencia de armas desde la URSS habría alcanzado un valor equivalente a US$ 500 millones (Stahler-Sholk, 1998: 24). Según Aguilera, los principales países socialistas que dirigieron ayuda económica a la región fueron la URSS, la República Democrática de Alemania y Cuba (Aguilera 1986, 30).

[39] El escándalo Irán-Contras hizo público un abuso de poder de la administración Reagan, la cual accedió a vender armas a Iran (a cambio de reenes), y desvió las ganancias para financiar a la "Contra" nicaragüense (ver Sharpe, 1988: 15).

de la ayuda militar a la región se estancó (Aguilar 1988, 111). Dos años después, el nuevo presidente estadounidense, George Bush (1988-1992) suspendió la ayuda militar a la Contra. En 1990, su administración se pronunció en favor de la aplicación de una estrategia de *peacekeeping* en la región (Child 1992, 68).[40]

Por su parte, a finales de la década del ochenta, la URSS anunció la suspensión de la ayuda militar a Nicaragua y su apoyo a las negociaciones de paz.[41] En 1989, en conjunto con los EEUU, este país anunció el fin de la guerra fría y se pronunció también en favor de la estrategia de *peacekeeping* (Child 1992, 69). Así, las condiciones de empate entre los actores en conflicto se concretizaron.

Por un lado, los ejércitos perdieron el apoyo económico externo, en un contexto en el que los acuerdos económicos impidieron la reutilización de recursos internos para financiar los costos de las guerras. Incluso en Guatemala, en donde la presencia internacional fue menos importante, la acumulación de costos humanos alcanzó un nivel en el que la prolongación de la lógica militar resultó imposible. Por el otro, la crisis global de la teoría social marxista, el cuestionamiento al "socialismo real", la caída de las "democracias populares" y la desaparición de la URSS se tradujeron, ante todo, en una pérdida de identidad y de fuerza (Torres-Rivas 1996, 86-87) de los movimientos revolucionarios. En este contexto, la prolongación de la guerra resultó imposible.

[40] El *peacekeeping* es una estrategia de búsqueda de la paz. Esta puede limitarse a las misiones de monitoreo o de observación internacional. Sin embargo, también pueden incluir el envío de tropas y de personal civil para facilitar las negociaciones (*peacekeeping* tradicional), y apoyar la consecución de acuerdos más ambiciosos de transformación institucional (*peacekeeping* multidimensional) (Doyle y Sambanis, 2000: 781).

[41] Este cambio es imputable, entre otros, al clima de distención entre las dos superpotencias, a los problemas económicos internos de la URSS y a la política de la Perestroika impulsada por Gorbachov (Stalher-Sholk 1998, 23). El gobierno soviético anunció, en 1990, su apoyo a la creación de zonas de paz en varias partes del mundo, entre las que se encontraba Centroamérica (Child 1992, 68-69).

3. Institucionalización del conflicto en El Salvador y Guatemala: reconversión de las guerrillas y subordinación de las Fuerzas Armadas

La obtención de la paz firme y duradera solo es posible si se soluciona la principal causa de las guerras civiles, es decir, la impermeabilidad del sistema político a las demandas sociales. Así, los pactos de paz establecen compromisos que permiten la inclusión de las demandas de las guerrillas en el sistema de representación (lo cual implica su reconversión en partidos políticos), y la subordinación del ejército al poder civil, dentro del marco de un Estado de Derecho.

El primer elemento es fundamental en la medida en que los partidos políticos "programáticos" siguen siendo instrumentos centrales de todo régimen democrático.[42] En efecto, su acción va más allá de la simple competencia electoral. Estos también son un mecanismo institucional de representación permanente de diversos intereses sociales, los cuales permiten una agregación de demandas y de preferencias, entre otros (Diamond, 1997: 18).[43] El segundo, la subordinación del ejército al poder civil, se enmarca dentro del proceso de construcción de un Estado de Derecho, indispensable en todo régimen democrático, y que protegerá a los individuos de las acciones arbitrarias cometidas por el estado o por terceros. En su con-

[42] La diferenciación entre partidos políticos "programáticos" y "clientelistas" es fundamental, ya que permite definir tipos de partidos que favorecen u obstaculizan las transiciones hacia la democracia. Los partidos políticos programáticos se diferencian de los partidos clientelistas porque tienen una base ideológica (por ejemplo liberalismo o marxismo). Esta les permite alejarse de las relaciones de intercambio asimétrico, entre dirigentes políticos y votantes, propias del clientelismo (ver Kitschelt, 2000: 849). Además, este tipo de partidos tienen concepciones universales de lo que es un ciudadano, enfatizan el órden público legal y discuten a partir de posiciones ideológicas definidas (Kitschelt, 2000: 865).

[43] Además, la existencia de una oposición organizada permite reforzar el sistema de pesos y contrapesos políticos, lo cual reduce el poder del gobierno y acrecienta el control sobre las decisiones gubernamentales (Lipset, 2000: 48).

junto, dichos cambios promueven una mayor imputabilidad de los dirigentes.[44]

La reconversión del FMLN y de la URNG

Dos áreas de acción específica resaltan en el pacto de paz de El Salvador. En primer término, se establecieron los mecanismos para permitir la desmovilización de la guerrilla (en un período de nueve meses). En segundo lugar, se elaboró un extenso programa de reforma de las Fuerzas Armadas (Wantchekon, 1999: 810).[45] Así, el cuarto capítulo de los Acuerdos de Chapultepec incluye nueve artículos (entre ellos, un decreto legislativo) que permitió la rápida incorporación del FMLN a la "vida política normal" del país.

El proceso de transformación del FMLN en partido político no estuvo, sin embargo, exento de obstáculos. Entre 1992 y 1994, seis altos dirigentes de la coalición izquierdista FMLN-MNR-DC fueron asesinados (Wantchekon, 1999: 823). Además, las "elecciones del siglo", en 1994, estuvieron caracterizadas

[44] A nivel vertical (relación entre votantes y dirigentes electos), la acción de los partidos políticos, por medio de la competencia electoral y del accionar en el ámbito legislativo, provee mecanismos de control, de discusión (de las acciones gubernamentales), y de representación de diversos grupos sociales. A nivel horizontal (relación entre las diversas entidades estatales), el establecimiento de una red institucional capaz de sancionar actos ilegales (omisiones, interferencias entre las entidades estatales, corrupción, etc.) es indispensable para reforzar la imputabilidad política (O'Donnell, 1999: 38). En la práctica, la vigencia de un sistema legal eficaz, es decir, de una red de normas y procedimientos que otorgue y proteja, de forma equitable, los derechos civiles individuales (de asociación, de libre movimiento, de acceso a la información, etc) (O'Donnell, 2000a: 13), permitirá que estos derechos "democráticos" no se transformen en meros formalismos. Nótese que la existencia de un sistema judicial independiente y eficaz es fundamental. Sin este sistema, observaba Tocqueville, los dirigentes electos podrían eludir los controles o ser depuestos de forma ilegal (O'Donnell, 2000b: 27). Así, la validez de los procesos electorales, las denuncias de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil, durante los mandatos, podrían degenerar en meros formalismos.

[45] Un acuerdo específico para adoptar un programa de reforma agraria también fue incluido.

por múltiples vicios de procedimiento, imputables a la falta de organización.[46] Dicho proceso electoral estuvo también marcado por la incertidumbre. En efecto, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), partido de derecha, implementó una estrategia de "temor" ante un eventual triunfo del FMLN-MNR-DC. Así, la coalición de izquierda se vio obligada a participar, para demostrar que estaba preparada a conformarse a las reglas democráticas, sin buscar necesariamente el triunfo electoral, que hubiera podido generar mayor inestabilidad política y violencia (Wantchekon, 1999: 827).[47] Finalmente, en las elecciones de 1999, la coalición se fragmentó en dos partidos (el FMLN-USC y el CDU),[48] disminuyendo así las posibilidades de triunfo de la izquierda salvadoreña.

A pesar de ello, el apoyo popular de la izquierda y del FMLN no ha cesado de aumentar desde su transformación en partido político. A nivel municipal, el porcentaje de votos a su favor pasó de 21,4% (1994) a 32,6% (1997). En las elecciones legislativas, el apoyo pasó de 21.4% a 33% en el mismo período (Bird y Williams, 1998: 10). En cuanto a las elecciones presidenciales, la coalición FMLN-MNR-DC, con Rubén Zamora a la cabeza, obtuvo, en 1994, 25.6% de los sufragios en la primera vuelta y 31.6% en la segunda. En 1999, el FMLN-USC, bajo el mando de Facundo Guardado, alcanzó el 28,88%, mientras que el CDU de Rubén Zamora obtuvo 7.59%.[49] En términos ge-

[46] Según Stahler-Sholk, 74 mil carnets electorales fueron rechazados, mientras que 35 mil no fueron contabilizados (Wantchekon, 1999: 823).

[47] La competencia electoral, en contextos de posguerra civil, parece estar marcada por la incertidumbre relacionada a la sobrevivencia del proceso de paz. En el caso de El Salvador, esto provocó el abandono del objetivo de victoria electoral, por parte del FMLN-MNR-DC, para concentrarse en la consolidación de la paz alcanzada hasta el momento (Wantchekon, 1999: 827).

[48] Las siglas USC significan "Unión Socialcristiana". Por su parte, CDU refiere a la "Coalición Democrática Unida".

[49] Sin tomar en cuenta la fragmentación del FMLN-MNR-DC, en 1999 la izquierda salvadoreña generó 36,47% de apoyo en las elecciones presidenciales, es decir, diez puntos porcentuales de más con respecto a 1994 (Political Data Base of the Americas, Georgetown University).

nerales, estas cifras indican el éxito de la incorporación de las demandas de la antigua guerrilla en el sistema de representación democrático salvadoreño.[50]

Dicha experiencia dista del proceso de reconversión de la URNG. Al respecto, se debe mencionar que el pacto de paz guatemalteco intentó solucionar, y no sólo institucionalizar, el conflicto socioeconómico.[51] Así, los acuerdos incluyeron la ejecución de políticas públicas específicas, como por ejemplo el crecimiento de 50% del presupuesto de educación (con respecto a los montos de 1995), una reducción del analfabetismo de 30% para el año 2000, y otros (Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, 1996). La complejidad de dichos acuerdos provocó tres obstáculos mayores al proceso de pacificación.

En primer lugar, el pacto generó nuevas limitaciones a la acción gubernamental, al añadir presiones para el aumento inmediato del presupuesto social, en un contexto en el que las restricciones externas, emanadas del Consenso de Washington, continuaban a determinar las políticas económicas de los países latinoamericanos.[52] En segundo lugar, el ambicioso progra-

[50] El FMLN y sus aliados no sólo tienen posibilidades reales de ganar eventualmente la Presidencia de la República, sino que cuentan con la mayor representación parlamentaria de oposición e, incluso, el partido dirije la municipalidad de San Salvador, desde 1997.

[51] En realidad, el pacto firmado en diciembre de 1996 es una síntesis que reúne siete acuerdos parciales logrados entre 1991 y 1996, a saber: el Acuerdo Marco sobre la democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos (julio de 1991), el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (marzo de 1994), el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (junio de 1994), el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca (junio de 1994), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (marzo de 1995) y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (septiembre de 1996).

[52] El costo total de la implementación de los acuerdos se cifró en US$ 2620 millones, de los cuales sólo 29,7% estaba disponible en el momento de la firma (*La Nación*, enero de 1997).

ma de transformación social provocó la oposición de la oligarquía, la cual no ha moderado sus posiciones tradicionales y ha bloqueado la implementación de los acuerdos (Wood, 1998: 29). Finalmente, el pacto brindó una escasa importancia al proceso de reconversión de la URNG en partido político.

Así, en las elecciones de 1999, la Alianza Nueva Nación (ANN), que incluía la ex URNG, recibió solamente 12.3% de los votos (10 curules legislativas), frente al 30,3% de Oscar Berger, del gobernante Partido de la Avanzada Nacional (PAN) y el 47,9% de Alfonso Portillo, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) (Central America/Mexico Report, 1999: 1). Ese mismo año, un referéndum que proponía cambios a 50 artículos constitucionales, incluyendo reformas a las Fuerzas Armadas, el reconocimiento de las comunidades indígenas y otros, fue rechazado (*La Nación*, mayo de 1999).[53]

Así, mientras que en El Salvador, el pacto de paz se centró en institucionalizar el conflicto, dándole al FMLN el rol de partido de izquierda para promover sus reivindicaciones históricas (partido programático), en Guatemala el acuerdo buscó resolver el conjunto de demandas socioeconómicas y étnicas, eliminando el rol progresista que la URNG hubiera podido tener. Los grupos de izquierda se convirtieron así en agentes verificadores, cuya principal función es la de denunciar el irrespeto de los acuerdos pactados y el retraso del calendario de implementación. Al no poder articular y canalizar las múltiples demandas sociales, la ANN no ha logrado generar ni representatividad, ni apoyo electoral. Se perpetúa así la exclusión histórica de las reivindicaciones populares, causa principal de la guerra civil que afectó ese país.

[53] La cuestión indígena es fundamental en el contexto guatemalteco. Históricamente, la población Maya ha sido víctima de todo tipo de represiones. En ese sentido, los movimientos guerrilleros izquierdistas buscaron aliados en la población indígena, para reforzar su lucha revolucionaria (Peeler, 2000: 5; 7). Por ello, las dificultades de la URNG para transformarse en partido político incide directamente en las posibilidades de representación de las demandas indígenas en el sistema político.

La reconversión de las Fuerzas Armadas

Los Acuerdos de Chapultepec establecen una serie de reformas al ejército salvadoreño. Un primer tipo se centra en medidas a corto plazo, y promueve una disminución del número de efectivos militares y de los presupuestos asignados a las FF.AA. Como ya se mencionó, el peso económico e institucional del ejército empezó a decrecer a partir de la segunda mitad de la década del ochenta. Dicha tendencia se aceleró con la firma del pacto (ver cita 32).

El segundo tipo de transformaciones son a mediano y largo plazo. Estas buscan el fortalecimiento del control institucional del estado sobre el ejército. Así, ciertas prerrogativas militares fueron traspasadas al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la dirección de la nueva Policía Nacional Civil fue asignada al Ministerio de la Defensa, el cual centralizó todas las responsabilidades concernientes a la seguridad pública. Además, la Dirección Nacional de Inteligencia, organismo militar estratégico, fue abolido y reemplazado por una nueva dependencia, bajo el control directo del presidente de la República (Córdova, 1996: 73-78).

A un nivel más concreto, se creó la Comisión de la Verdad, cuyo principal mandato fue el de esclarecer los crímenes políticos cometidos durante los años de guerra civil.[54] La publicación de su informe provocó un proceso de depuración militar, que incluyó la eliminación de las fuerzas de seguridad y que restó poder a las Fuerzas Armadas. La pérdida de prestigio de los militares, en conjunto con la merma de la cantidad de efectivos y de los presupuestos asignados, son elementos que fortalecieron el sistema legal salvadoreño. En efecto, el debilitamiento de la influencia de un actor potencialmente beligerante, y la consecuente reducción de la incertidumbre, se

[54] La Comisión de la Verdad registró 24,227 violaciones a los Derechos Humanos entre 1980 y 1991, de las cuales 49,4% son responsabilidad de las Fuerzas Armadas, 21,8% de las Fuerzas de Seguridad, 17,7% a los grupos paramilitares, 7,6% a los escuadrones de la muerte y 3,5% al FMLN (Comisión de la Verdad, 1993).

traduce, en la práctica, por una mayor protección de los derechos civiles de los ciudadanos.[55]

A pesar de la existencia de obstáculos y de contratiempos en el proceso de desmilitarización (por ejemplo, retrasos en los programas de preparación de la Policía Nacional Civil y de reeducación de los soldados), la experiencia salvadoreña difiere de lo acontecido en Guatemala. En este país, los múltiples esfuerzos por sujetar a los militares al control civil han terminado en fracasos. En 1994, la administración Carpio (1993-1996) inició un proceso de depuración militar que no produjo los resultados esperados (la reducción de los niveles de violencia). Dos años más tarde, el presidente Arzú (1996-2000) ejecutó un nuevo plan de reforma, que incluyó la destitución de 118 policías (incluyendo altos comandantes) y que, aunque no produjo reformas significativas a la estructura militar, al menos allanó el camino para la firma del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.[56]

La influencia y el poder de los militares no sólo se expresa

[55] Paralelamente, se aplicaron una serie de reformas al Poder Judicial, que reforzaron su autonomía. Al respecto, es importante añadir que el sistema judicial salvadoreño estaba concentrado en la Corte Suprema de Justicia, la cual era controlada por el Poder Ejecutivo. Así, desde 1991, se aprobaron leyes para otorgarle un mayor poder al Consejo Nacional de Jurisprudencia (CNJ). Además, se cambiaron los métodos de selección de los jueces, estableciendo un mínimo de dos tercios de los votos del parlamento para efectuar los nombramientos, y se le garantizó al Poder Judicial 6% del Presupuesto Nacional. Dichas reformas posibilitaron, entre otros, la adopción de una ley, en 1994, que limitó las detenciones preventivas, mecanismo comunmente utilizado en el pasado para justificar arrestos arbitrarios por parte del estado (Nuzzi O'Shauchnessy y Dodson, 1999: 107; 110).

[56] En 1998, el gobierno firmó un acuerdo con la Comunidad Europea, por US$ 32 millones destinados al entrenamiento policial y a la rehabilitación de la Academia de Policía (Glebbeek, 2000: 5-6). Dichos recursos permitirían la ejecución del acuerdo de reforma del ejército, el cual incluía: (a) el aumento del número de policías, de 12 mil a 20 mil, en 1999; (b) la aprobación de cambios constitucionales para traspasar la responsabilidad de la seguridad interna a una Policía Civil; (c) la ejecución de programas civilistas de capacitación, de al menos seis meses, para los nuevos candidatos en la Academia de Policía y (d) el aumento de los salarios y del presupuesto público destinado a seguridad (Glebbeek, 2000: 6).

en hechos aislados y puntuales, como el asesinato, el 26 de abril de 1998, de monseñor Juan Gerardi,[57] sino también en el triunfo electoral, en 1999, del FRG, partido fundado por el general Efraín Ríos Montt.[58] Aún cuando en junio del 2001 se sentenció a treinta años de cárcel a dos militares y un sacerdote, por la "ejecución extrajudicial" de Gerardi, todavía no es posible determinar si este fallo legal es uno de los primeros indicadores que mostrarían el inicio de un fortalecimiento del Poder Judicial y del sistema de protección de los derechos de los ciudadanos, o si se convertirá en otro intento fallido por poner término a la impunidad de los militares en ese país.

Transiciones a partir de pactos de paz: algunas consideraciones finales

La transición hacia la democracia en El Salvador y Guatemala se inició durante la década de los noventa, cuando los acuerdos de paz pusieron fin a las guerras civiles. Al permitir, por primera vez en la historia, la participación política de la oposición, y al adoptar medidas concretas para sujetar el accionar del ejército a los controles institucionales del estado, los pactos de paz redujeron la incertidumbre causada por los enfrentamientos armados, lo cual posibilitó la generación de las condiciones propias a la liberalización democrática.

A nivel teórico, los pactos de paz son el fruto del proceso de moderación ideológica de los actores en conflicto, el cual es empíricamente observable a través de las concesiones efectuadas durante las negociaciones de paz.[59] A nivel práctico, los pactos

[57] El religioso dirigía una investigación similar a la realizada por la Comisión de la Verdad, que denunciaba múltiples crímenes cometidos durante los años de guerra civil en Guatemala.

[58] Montt fue Jefe de Estado de 1982 a 1983. Este general es conocido por las políticas represivas contrarevolucionarias, que implicaron la desaparición de centenares de civiles e, incluso, de pueblos (Central America/Mexico Report, 1999: 2).

[59] Sin embargo, es importante resaltar que dicha moderación puede ser li-

son el resultado de una situación de empate entre los ejércitos y los movimientos revolucionarios. En efecto, el aumento de los costos humanos y económicos de las guerras, los compromisos de transformación económica firmados con los organismos financieros internacionales, y el fin de la Guerra Fría, imposibilitaron la prolongación de la guerra. En El Salvador y Guatemala, la negociación se convirtió en la única opción viable para acabar con la guerra.

La reconversión de los movimientos guerrilleros en partidos políticos programáticos, así como la subordinación del ejército al engranaje institucional del estado, son dos elementos centrales en el proceso de transformación del conflicto militar en político. El primero refuerza el sistema de representación, incluyendo en el sistema político las demandas populares históricamente excluidas, y que provocaron la guerra.[60] El segundo fortalece los derechos civiles individuales (sistema legal), estableciendo una serie de normas que limitarán los actos arbitrarios cometidos por el estado y por otros actores. Nótese que estos cambios también favorecen la transición hacia la democracia, ya que se fomenta la participación electoral, al tiempo que se refuerzan los derechos otorgados a los ciudadanos. Ambos elementos producen una mayor imputabilidad, tanto a nivel vertical como horizontal.

Así, la relación entre paz, guerra y democracia, aparece de forma clara y precisa. Primero, no puede haber democracia (o proceso de democratización) en un contexto de guerra civil. Segundo, no se puede alcanzar la paz "firme y duradera" sin un conjunto de reglas y procedimientos estables, de tipo democrático, que permitan la resolución pacífica de conflictos. La democracia se convierte así en un instrumento para establecer la

---

mitada. La impunidad de los militares guatemaltecos, así como la oposición de la oligarquía a la aprobación de las reformas pactadas en 1996, corroboran dicha observación.

[60] Contrariamente al caso guatemalteco, en donde la debilidad de la ANN le impide articular y dirigir estas demandas, la experiencia de la izquierda salvadoreña parece confirmar esta tesis.

paz a largo plazo. En ese sentido, los pactos de paz son mecanismos que permiten la finalización de las guerras (paz a corto plazo) y que proveen una serie de reglas y procedimientos transitorios, que permitirán la institucionalización del conflicto militar en un marco legal permanente y estable, propio de los regímenes democráticos.

Durante la década de los noventa, una gran cantidad de investigadores se han interesado por la tesis del capital social, elaborada por Robert Putnam (1993).[61] Así, las agendas de investigación, no sólo de los universitarios, sino también de los organismos de cooperación internacional, se han dirigido hacia el estudio de la participación de los ciudadanos en la política, a través de organizaciones civiles (Seligson, 1999: 343). Al respecto, es importante mencionar que dichos estudios deben ser aplicados con suma precaución en los contextos de posguerra civil. Ante los primeros intentos de medición del nivel del capital social en Centroamérica (ver Seligson, 1999), Booth advierte que los efectos de la represión política no deben ser subestimados: "los contextos represivos alienan los ciudadanos de los métodos democráticos. Además, la afiliación a ciertas organizaciones pueden inculcar valores conflictuales en los ciudadanos, lo cual aumenta el nivel de tensión social" (Booth, 2000: 6).

Dicho comentario es sumamente importante, ya que advierte sobre los peligros de aplicar una agenda de investigación en un contexto completamente diferente. Si la adopción de constituciones democráticas y la elección de presidentes civiles en Centroamérica, durante la década del ochenta, no produjeron la transición hacia la democracia, es posible suponer que la finalización de las guerras civiles, el proceso de pacificación, etc., no implican necesariamente un aumento en el capital social. Al respecto, Booth propone otras agendas de investiga-

[61] En una comparación de los gobiernos regionales del norte y del sur de Italia, Putnam afirma haber encontrado una relación entre la fortaleza de las organizaciones civiles, que constituyen una "densa" red de asociaciones que fomentan la "cooperación social", y un mayor "desempeño institucional", medido a través de 12 variables institucionales (Seligson, 1999: 342). Para más detalles, ver Putnam (1993).

ción, que pueden ser más útiles para casos como el de El Salvador y Guatemala, como el análisis de los efectos de la represión en el comportamiento electoral de la oposición (Booth, 2000: 4).

En ese sentido, este artículo intentó esbozar y definir, en la tercera sección, algunos elementos que refieren a la protección de los derechos civiles individuales. Según O'Donnell (2000), el estudio de los sistemas legales puede constituir una fructífera agenda de investigación, en la medida en que se podría analizar a nivel real, y no solamente formal, los procesos de democratización de los países latinoamericanos.

Bibliografía

AGUILAR ZÍNSER, Adolfo. 1988. "Negotiation in Conflicts: Central America and Contadora". En Nora Hamilton, Jeffry A. Frieden, Linda Fuller, and Manuel Pastor Jr. (dir). *Crisis in Central America.* Boulder y Londres: Westview Press, pp. 97-115.

AGUILERA, Gabriel. 1986. "La dimensión militar en la crisis centroamericana". En *Anuario de Estudios Centroamericanos* 12 (1): 25-40.

ARMONY, Ariel. 1997. "Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984. En: *Latin American Series*, n. 26. Ohio University Center for International Studies. Ohio: Ohio University Press.

BARRY, Deborah, Raúl Vergara y José Rodolfo Castro. 1988. "Low Intensity Warfare: The Counterinsurgency Strategy for Central America". En Nora Hamilton, Jeffry A. Frieden, Linda Fuller, and Manuel Pastor Jr. (dir) *Crisis in Central America.* Boulder y Londres: Westview Press, pp. 77-96.

BIRD, Shawn L. y Philip J. Williams. 1998. "El Salvador: Revolt and Negotiated Transition". Comunicación presentada XXI Congreso de la *Latin American Studies Association.* Chicago: 24-26 de septiembre.

BOOTH, John. 2000. "The Effects of Repression, Political Violence, and Pain and Loss on Social Capital in Central America". Comunicación presentada XXII Congreso de la *Latin American Studies Association.* Miami: 16-18 de marzo.

CERDAS, Rodolfo. 1992. *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá.* San José (Costa Rica): Red Editorial Iberoamericana Centroamérica S.A.

CERDAS, Rodolfo. 1996. *El precio de una herencia. Democracia, Seguridad y Derechos Humanos en Centroamérica.* San José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

CHILD, Jack. 1992. *The Central American Peace Process, 1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence.* Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

CHILD, Jack. 1998. "External Actors in Central American Peace Process: The United Nations and the Organization of American States". Comunicación presentada XXI Congreso de la *Latin American Studies Association.* Chicago: 24-26 de septiembre.

COLLIER, David. 1979. "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model". En David Collier (dir.), *The New Authoritarianism in Latin America.* New Jersey: Princeton University Press, pp. 19-32.

CÓRDOVA, Ricardo. 1996. "Los Acuerdos de Paz y el Proceso de desmilitarización en El Salvador". En *El ocaso de los militares: Contenidos del seminario de CODEHUCA sobre desmilitarización en Centroamérica.* San José (Costa Rica): Taller de Impresión de CODEHUCA, pp. 69-84.

DABÈNE, Olivier. 1997. *L'Amérique latine au XXème siècle.* Paris: Armand Colin.

Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Verificación y Cumplimiento. 2000. *World Military Expenditures and Arms Transferts.* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, abril. Documento disponible en: http://www.state.gov/www/global/arms/bureau_ac/wmeal98/table1.pdf

DIAMOND, Larry. 1997. "Introduction: In Search of Consolidation". En Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien (dir), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives.* Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press, pp. xiii-xlvii.

DOYLE, Michael W. y Nicholas Sambanis. 2000. "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis". En *American Political Science Review,* vol. 94, # 4, diciembre. Washington DC: American Political Science Association.

GLEBBEEK, Marie-Louise. 2000. "The Police Reform and the Peace Process in Guatemala: the fifth promotion of the new National Civilian

Police into Action". Comunicación presentada XXII Congreso de la *Latin American Studies Association*. Miami: 16-18 de marzo.

GLEIJEDES, Piero. 1984. "Perspectives of a Regime Transformation in Guatemala". En Wolf Irabendruff, Heimich W. Krumwiede y Jörg Todt (dir.) *Political Change in Central America: Internal and External Dimensions.* Colorado: Westview Press, pp. 127-138.

GOROSTIAGA, Xavier y Peter Marchetti. 1988. "The Central America". En Nora Hamilton, Jeffry A. Frieden, Linda Fuller, and Manuel Pastor Jr. (dir) *Crisis in Central America.* Boulder y Londres: Westview Press, pp. 119-135.

HUNTINGTON, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman and London: University of Oklahoma Press.

KARL, Terry. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". In *Comparative Politics*. 23: 1, pp. 1-8.

KARL, Terry y Philippe Schmitter. 1991. "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe". En: *International Social Science Journal*, mayo, pp. 269-284.

KARL, Terry y Philippe Schmitter. 1992. "The Types of Democracy Emerging in Southern and Western Europe and South and Central America". En P. Vonten (ed)., *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe.* New York: Institute for East-West Studies.

KITSCHELT, Herbert. 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities". En *Comparative Political Studies,* Vol. 33, # 6-7, Agosto-Septiembre. Sage Publications, Inc.

LIPSET, Seymour Martin. 2000. "The Indispensability of Political Parties". En *Journal Of Democracy*, vol. 11, # 1, enero. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 48-55.

MAHONEY, James. 1998. "Radical, Reformist, and Aborted Liberalism: A Theory of Central American Political Development". Comunicación presentada en el XXI Congreso de la *Latin American Studies Association*. Chicago: 24-26 de septiembre.

NELSON, Joan. 1990. "Introduction: The Politics of Economic Adjustement in Developping Nations". En *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustements in the Third World.* New Jersey: Princeton University Press.

NUZZI O'SHAUGHNESSY, Laura y Michael Dodson. 1999. "Political Bargaining and Democratic Transitions: A Comparison of Nicara-

gua and El Salvador". En *Journal Of Latin American Studies,* vol. 31, parte 1, febrero. Cambridge: Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Buenos Aires, Barcelona y México: Editorial Paidós.

O'DONNELL, Guillermo. 1999. "Horizontal Accountability and New Polyarchies". En Andreas Schedler et al. (dir.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies".* Boulder y Londres: Lynne Reinner, pp. 29-52.

O'DONNELL, Guillermo. 2000a. "Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust". Texto elaborado para la obra de Scott Mainwaring y Cristopher Welna (dir), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America* (por aparecer).

O'DONNELL, Guillermo. 2000b. "The Judiciary and the Rule of Law". En *Journal Of Democracy* vol. 11, # 1, enero. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 25-31.

PEELER, John. 2000. "Citizenship and Difference: Indigenous Politics in Guatemala and the Central Andes". Comunicación presentada XXII Congreso de la *Latin American Studies Association.* Miami: 16-18 de marzo.

PLANO, Jack C. 1988. *The International Relations Dictionary.* California: Western Michigan University.

Political Data Base of the Americas, 2000. Georgetown University. Datos disponibles en: http://www.georgetown.edu

PRZEWORSKI, Adam. 1992. "The Games of Transitions". En Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Valenzuela (direc), *Issues in Democratic Consolidation.* Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 105-152.

ROUQUIÉ, Alain. 1987. *Amérique latine: introduction à l'extrême occident.* Paris: Seuil.

SELIGSON, Amber L. 1999. "Civic Association and Democratic Participation in Central America. A Test of the Putnam Thesis. En *Comparative Political Studies,* vol. 32, # 3, mayo. Thousand Oaks, Londres y Nueva Delhi: Sage Periodicals Press, pp. 342-362.

SHARPE, Kenneth E. 1988. "U.S. Policy Toward Central America: The Post-Vietnam Formula Under Siege". En Nora Hamilton, Jeffry A. Frieden, Linda Fuller, and Manuel Pastor Jr. (dir) *Crisis in Central*

America. Boulder y Londres: Westview Press, pp. 15-34.

SMITH, Wayne S. 1992. "The Soviet Union and Cuba in Central America: Guardians Against Democracy?". En Louis W. Goodman, William M. LeoGrande y Johanna Medelson Forman (ed) *Political Parties and Democracy in Central America.* Boulder (Colorado): Westview Press.

STAHLER-SHOLK, Richard. 1998. "External State Actors in the Central American Transitions of the 1980s and 90s". Comunicación presentada XXI Congreso de la *Latin American Studies Association.* Chicago: 24-26 de septiembre.

SOLORZANO MARTÍNEZ, Mario. 1986. "Guatemala: Between Authoritarianism and Democracy". En Giuseppe Di Palma y Laurence Whitehead *The Central American Impasse.* New York: St. Martin's Press.

SOJO, Carlos. 1994. "Defensa y crisis fiscal: gasto militar en Centroamérica". En Gabriel Aguilera (dir). *Reconversión militar en América central.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

SWEDISH, Margaret. 1999. "Guatemala: FRG wins elections". En *Central America/Mexico Report.* Vol. 19, # 6, diciembre. Documento disponible en: http://www.rtfcam.org/report/volume_19/no_6/article_1.htm

TORRES RIVAS, Edelberto. 1996. *Encrucijadas de la izquierda centroamericana. Ensayo preliminar de interpretación.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

VILAS, Carlos M. 1994. *Mercado, Estados y Revoluciones: Centroamérica 1950-1990.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

WANTCHEKON, Leonard. 1999. "Strategic Voting in Conditions of Political Inestability: The 1994 Elections in El Salvador". En *Comparative Political Studies.* Vol. 32, # 7, Octubre, pp. 810-834.

WOOD, Elizabeth. 1998. Forging Democracy From Below: The Structural Foundations for Pacted Transitions in El Salvador, South Africa and Guatemala. Comunicación presentada XXI Congreso de la *Latin American Studies Association.* Chicago: 24-26 de septiembre. ◆