Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

Construyendo la democracia en sociedades posconflicto.Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador

Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías,Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos, Adrián Zapata

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

Dinorah AzpuruLigia Blanco, Ricardo Córdova Macías,Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos,Adrián Zapata

CONSTRUYENDO LA DEMOCRACIA EN SOCIEDADES POSCONFLICTO. UN ENFOQUE COMPARADO ENTRE GUATEMALA Y EL SALVADOR

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

*Construyendo la democracia en sociedades posconflicto.Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador*Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías,Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos, Adrián Zapata**Primera edición**2007

© Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Impreso en Guatemala

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)PO Box 8500Ottawa, ON K1G 3H9Canadá K1G 3H9www.idrc.ca/info@idrc.ca

F&G Editores31 avenida "C" 5-54, zona 7Colonia Centro AméricaGuatemala, GuatemalaTelefax: (502) 2433 2361 y (502) 5406 0909informacion@fygeditores.comwww.fygeditores.com

ISBN: 978-99922-61-??-?ISBN (e-libro) 978-1-55250-340-9

De conformidad con la ley se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra en cualquier tipo de soporte, sea este mecánico, fotocopiado o electrónico, sin la respectiva autorización del editor.

Guatemala agosto de 2007

CONTENIDO

PRÓLOGO XI
PRESENTACIÓN XV
CAPÍTULO IMARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO*Dinorah Azpuru*
1. Introducción 1
2. El debate sobre la construcción de la paz 5
3. La conceptualización de la democracia 7
4. La democracia en América Latina y Centroamérica 13
5. La democratización en sociedades posconflicto 15
6. Las cinco dimensiones de la democracia utilizadas en este estudio 18

6.1. Estado de Derecho 21
6.2. Democracia representativa 23
6.3. Participación y espacio público 25
6.4. Preeminencia del poder civil 29
6.5. Fortalecimiento de la cultura democrática 31
6.6. Los indicadores utilizados en cada dimensión 39
7. La medición empírica de la democracia 39
8. La combinación de metodología cuantitativa y cualitativa 42
Bibliografía Capítulo I 45
CAPÍTULO IILA CONTRIBUCIÓN DEL PROCESO DE PAZ A LA CONSTRUCCIÓNDE LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR (1992-2004)*Ricardo Córdova MacíasCarlos G. RamosNayelly Loya Marín* 53
1. Introducción 53
2. La gestación de la paz en El Salvador 57
2.1. El contexto nacional: Guerra y proceso político 57
2.2. El proceso de negociaciones de paz 82
2.3. El estado de situación al momento de firmar la paz 98
3. La democracia en los Acuerdos de Paz 107
3.1. Los Acuerdos de Paz y las dimensiones de la democracia 107
3.2. El proceso de implementación de los Acuerdos de Paz 122
4. La paz y la construcción de la democracia política en El Salvador 131
4.1. El Estado de Derecho 132
4.2. Democracia representativa 156
4.3. Participación y espacio público 194
4.4. Preeminencia del poder civil 216
4.5. El fortalecimiento de la cultura democrática 240
5. Conclusiones generales 259
Bibliografía Capítulo II 269
CAPÍTULO IIILA CONTRIBUCIÓN DEL PROCESO DE PAZ A LACONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA*Ligia BlancoAdrián Zapata* 291
1. Introducción 291
2. La gestación de la paz 294
2.1. El contexto nacional: guerra y proceso político 294
2.2. El proceso de negociaciones de paz 319
2.3. El estado de situación al momento de firmar la paz (1995-1996) 331
3. La visión de la democracia en los Acuerdos de Paz 340
3.1. Los Acuerdos de Paz y las dimensiones de la democracia 340
2.2. El proceso de implementación de los Acuerdos de Paz 357
4. La paz y la construcción de la democracia política en Guatemala 369
4.1. El Estado de Derecho 371
4.2. Democracia representativa 394
4.3. Participación y espacio público 419
4.4. Preeminencia del poder civil 445
4.5. Fortalecimiento de la cultura democrática 470
5. Consideraciones generales 495
6. Conclusiones finales 502

Bibliografía Capítulo III 504
CAPÍTULO IVPAZ Y DEMOCRACIA EN EL SALVADOR Y GUATEMALA:UN BALANCE COMPARATIVO*Dinorah Azpuru*
1. Introducción 511
2. Conflicto, negociación y democratización 514
2.1. El contexto histórico 514
2.2. Las aperturas democráticas de los años ochenta 516
2.3. El diálogo inicial y las negociaciones de paz 521
2.4. El involucramiento de los actores políticos y sociales en los procesos de paz 529
2.5. El involucramiento de los actores internacionales en los procesos de paz 532
3. Paz y democracia, una visión longitudinal 546
3.1. ¿Una paz firme y duradera? 546
3.2. La democratización luego de la paz: logros y debilidades 548
3.3. Las tareas pendientes: la democracia social y la seguridad pública 574
4. Conclusiones: Los aportes de la paz a la democracia 582
Bibliografía Capítulo IV 590
ANEXOS
Guía de entrevista. Cuestionario de entrevistas personales 595
Boleta de juicios de valor *(judgment data)* 598
Lista de personas entrevistadas y que completaron boleta de juicios de valor 601
El Salvador 601
Guatemala 602
Lista de personas que solamente completaron boleta de juicio de evaluación 604
El Salvador 604
Guatemala 605
Siglas utilizadas 606
El Salvador 606
Guatemala 608
LOS AUTORES 613

PRÓLOGO

Cuando la Guerra Fría terminó, existía optimismo en muchas partes del mundo y se creyó que también los conflictos violentos regionales y locales habían llegado a su fin. El argumento era que la Guerra Fría estimulaba esos conflictos como derivado de la tensión entre dos grandes poderes. De hecho, uno de los grandes intelectuales de la época, Francis Fukuyama, predijo que el fin de la Guerra Fría marcaba el "final de la historia", dado que habían sido las diferencias ideológicas las que habían estimulado esos conflictos a nivel mundial [Fukuyama, 1992].

Al cabo de los años, Fukuyama no acertó y las esperanzas de principios de los años noventa se han desvanecido. Hoy vivimos en un mundo en el que los conflictos domésticos e internacionales parecen prevalecer más que nunca. Si bien los conflictos ideológicos del Este versus el Oeste han disminuido en importancia, nuevos conflictos amenazan con destruir nuestras sociedades. En África hay conflictos de un horrible costo humano, y el resurgimiento de la izquierda en ciertos países latinoamericanos ha producido tensiones crecientes entre el Norte y el Sur. Sin embargo, el conflicto más serio de todos puede ser el del Islam versus Occidente, que Huntington [1996] predijo en su texto *Encuentro de civilizaciones (Clash of civilizations)*. Resulta irónico, pero se había pensado que las Cruzadas de la Edad Media habían terminado hace siglos, sin embargo, los conflictos en el Medio Oriente, Asia y África, y la creciente presencia militar en esas partes del mundo, nos hace pensar que los días de las Cruzadas no han pasado.

En ese contexto, esta publicación tiene un significado muy especial. La importante y completa investigación acerca de la democratización y la paz en Guatemala y El Salvador, es el primer estudio detallado de los procesos de paz que ambos países llevaron a cabo para tratar de acabar con sangrientos conflictos civiles. Los autores enfocan el problema en una forma más sistemática que la mayoría de estudios de sociedades posconflicto. Nos presentan un panorama completo de los antecedentes y temas relevantes durante el conflicto y, aun más importante, los pasos que se tomaron para terminar con los mismos. Adicionalmente, nos presentan un panorama comparado muy claro de la situación existente en la época del posconflicto, utilizando análisis de datos de diversas fuentes. Como Director del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP), me complace ver que también utilizan extensamente datos de opinión pública para ilustrar muchos de sus argumentos.

En este detallado volumen, se tiene un valioso análisis de la construcción de la paz en sociedades posconflicto. Aquellos que busquen encontrar una forma de salir de los horribles eventos que acontecen en el Medio Oriente y el norte de África, deberían prestar atención a este trabajo. En los días más oscuros de los conflictos civiles en Guatemala y El Salvador, la mayoría de observadores pensaban que no había salidas viables ni soluciones a los mismos. No obstante, se encontraron fórmulas para que los conflictos terminaran y las armas se silenciaran. Aunque en ninguna de las dos sociedades se ha logrado todas las metas de la reconstrucción del posconflicto y persisten enormes problemas, tales como la delincuencia y la violencia masiva que amenazan el mismo tejido social de ambos países, la situación es incomparablemente mejor que en Irak, Afganistán, Darfur, Sri Lanka y otros puntos álgidos alrededor del planeta. Debemos aprender de las lecciones de Guatemala y El Salvador, y este libro es el mejor lugar para empezar.

Mitchell A. Seligson, Ph.D.Centennial Professor of Political ScienceDirector, Latin American Public Opinion Project (LAPOP)Vanderbilt University, Nashville, Estados Unidos

REFERENCIAS

Fukuyama, Francis
1992 *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Huntington, Samuel P.
1996 *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Shuster.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

PRESENTACIÓN

Este libro contiene los resultados derivados de una investigación acerca de la contribución de los procesos de paz a la democratización de Guatemala y El Salvador. Está formado por cuatro capítulos: En el primero de ellos se describe el

marco teórico y metodológico que ha servido como base para esta investigación. En el segundo se analiza en detalle el caso de El Salvador, mientras que en el tercer capítulo se analiza el caso de Guatemala. Finalmente, en el cuarto capítulo, se hace el análisis comparado de los procesos de negociación y construcción de paz, enfocándose en el impacto que éstos pueden haber tenido en la democratización de ambos países.

El estudio de sociedades posconflicto ha adquirido relevancia en años recientes. Una de las preocupaciones centrales de las agencias de cooperación internacional y de la comunidad académica es cómo lograr la sostenibilidad de la paz y la democracia en sociedades que han iniciado procesos de construcción de paz luego de años de guerras civiles o violentos enfrentamientos internos. Una de las condiciones importantes para la sostenibilidad de la paz es el establecimiento paralelo de procesos de democratización que favorezcan el acceso al poder por la vía de los votos y no de las balas. Los casos de Guatemala y El Salvador son paradigmáticos ya que son procesos de paz que han perdurado en el tiempo y que han logrado avances importantes en el desarrollo de instituciones democráticas. No obstante, ambas son sociedades que se encuentran todavía en vías de consolidación democrática y que continúan enfrentando profundos problemas estructurales de toda índole. Si bien es cierto que en forma individual se han estudiado con mayor o menor profundidad los procesos de negociación y de construcción de la paz en ambos países, a la fecha no se ha enfatizado el análisis comparado de la contribución de la paz a la democratización de ambas sociedades. Este estudio pretende ser un aporte en tal sentido. Para el efecto, se ha hecho un esfuerzo por utilizar una metodología comparada, que combina el análisis cuantitativo con el análisis cualitativo.

La investigación fue patrocinada por el International Development Research Centre de Canadá y ejecutada en forma conjunta entre dos centros de investigación centroamericanos: la Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala (ASIES) y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo de El Salvador (FUNDAUNGO). La Coordinación del proyecto estuvo a cargo de Dinorah Azpuru, quien es la investigadora principal del proyecto y quien elaboró el capítulo que contiene el marco teórico y metodológico, así como el capítulo que contiene el análisis comparativo de ambos países. El capítulo específico acerca de El Salvador estuvo a cargo de un equipo de investigación integrado por Ricardo Córdova Macías, Carlos G. Ramos y Nayelly Loya Marín. En la elaboración de insumos para temas específicos colaboraron Luis Ventoza, Jaime López, Edgardo Amaya y Rafael Cartagena. José Miguel Cruz facilitó el acceso a una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) en 2001.

El capítulo acerca de Guatemala estuvo a cargo de Adrián Zapata y Ligia Blanco, habiendo colaborado en algunas partes del capítulo Dinorah Azpuru. En un inicio también participó como investigador Edmundo Urrutia. Los consultores que colaboraron en el equipo guatemalteco son Juan Pablo Pira, Gladys Figueroa, Otto Zeissig, María del Carmen Marroquín y Claudia López. En diversas etapas del proyecto se contó con el apoyo de un Consejo Asesor integrado por Raquel Zelaya y Karin de Maldonado de Guatemala, Rubén Zamora de El Salvador y Cynthia Arnson de Estados Unidos. El personal de IDRC ha brindado constante apoyo y asesoría, en particular la Oficial Encargada del proyecto, Colleen Duggan y Alberto Florez. La recopilación de la mayoría de datos utilizados en esta investigación (entrevistas, boletas de juicios de valor, encuestas e información agregada) se realizó en el año 2004 en ambos países. Por lo tanto, el análisis cubre fundamentalmente los hechos ocurridos hasta finales del año 2004. En el caso de Guatemala se actualizaron algunos aspectos puntuales del año 2005.

Los investigadores agradecen la colaboración de numerosas personas que en una u otra forma colaboraron con esta investigación, en especial las personas entrevistadas en Guatemala y en El Salvador, quienes tuvieron la disposición de invertir algunas horas de sus ocupadas agendas para poder dialogar acerca de la democracia y la paz en esos países. Un particular agradecimiento va para el Dr. Mitchell Seligson, Director del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública en la Universidad de Vanderbilt (LAPOP), quien autorizó la utilización de dos importantes fuentes de información: la base de datos de cultura democrática de varios países latinoamericanos (en particular las de Guatemala y El Salvador), y la base de datos del proyecto *Effects of US Foreign Assistance on Democracy-Building*.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

CAPÍTULO IMARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Dinorah Azpuru

1.INTRODUCCIÓN

En años recientes, en particular a partir de la década de los noventa, la comunidad académica y las organizaciones internacionales han venido prestando creciente atención al tema de construcción de paz (*peace-building*) en sociedades posconflicto. El objetivo ha sido evitar que resurjan conflictos violentos en dichas sociedades, aunque también se ha enfocado la atención en cómo evitar que surjan conflictos en ciertas sociedades cuyas condiciones las hacen proclives a enfrentamientos armados internos.

Hacia finales del siglo XX, en diversos países se suscribieron acuerdos de paz entre gobiernos y grupos alzados en armas. Recuentos hechos por diversos autores coinciden en que muchos casos no han sido exitosos en el mediano y en el largo plazo, dado que en una u otra forma el enfrentamiento armado entre las facciones en pugna se ha reiniciado. Entre los casos "exitosos" en los cuales el enfrentamiento no ha resurgido se encuentran los de El Salvador y Guatemala. Varios académicos consideran ambos como casos exitosos de "estricta construcción de la paz" dado que estos países han evitado el reinicio de la guerra e incluso logrado avances en su proceso de democratización [Doyle y Sambanis, 2000]. Esos casos paradigmáticos adquirieron relevancia porque se trata de dos sociedades que luego de cruentos enfrentamientos armados en los años sesenta, setenta y ochenta, transitaron por un largo proceso de negociaciones de paz bajo la moderación de las Naciones Unidas en los años noventa, y lograron firmar Acuerdos de Paz que han perdurado en el tiempo.[1]

Si bien ambos países han logrado mantener "la paz" en términos de cese al fuego, la construcción de la paz va más allá del simple cese de hostilidades. Tal como lo indica Lund, la meta final de un proceso de *peace-building* debe ser crear las condiciones para evitar que el conflicto resurja [Lund, 2002]. Ello implica que más allá del desarme de las partes, se hace necesario que dicho proceso vaya acompañado de medidas tendentes a reducir las tensiones que dieron lugar al enfrentamiento, en particular a través de atacar las causas mismas del mismo.[2]

El estudio de los casos de El Salvador y Guatemala puede aportar mucho al debate actual sobre los alcances y la efectividad de los procesos de construcción de paz, por diversas razones: en ambos países se firmaron acuerdos integrales que van más allá de un simple cese al fuego, y que por tanto, requirieron de un complejo proceso de implementación; también hubo en ambos países un extenso involucramiento de la comunidad internacional en el proceso de construcción de paz. Los procesos de paz de El Salvador y Guatemala han tenido un impacto conceptual en las visiones comúnmente utilizadas en el ámbito internacional en este tipo de procesos, ya que además de abordar temas relacionados con el concepto tradicional de paz (entendido como finalización de conflictos armados, la desmovilización de antiguos combatientes y su reinserción a la vida legal) los acuerdos centroamericanos plantean un concepto innovador que pretende que la paz sea más que el silencio de las armas y el desmontaje del aparato de guerra de los contendientes. Es así que el acuerdo salvadoreño plantea profundas reformas al sistema político y que los acuerdos guatemaltecos abordan incluso temas de índole social y económica. En ambos casos los Acuerdos de Paz son un intento de asentamiento de bases para la solución política de diversos problemas y no se limitan únicamente a lograr el cese de las hostilidades entre los bandos armados.

1. Generalmente, se considera que en El Salvador se ha cumplido en lo sustantivo con lo firmado entre el gobierno y el FMLN el 16 de enero de 1992. En el

caso de Guatemala, quedan pendientes de cumplimiento (parcial o total), diversos compromisos sustantivos adquiridos que entraron en vigencia en enero 1997, a raíz de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

2. Debe destacarse que existe sin embargo un debate sobre hasta dónde llegan o deben llegar el alcance y la magnitud de las acciones de *peace-building*.

Aunque se ha debatido ampliamente acerca de las causas de las guerras civiles en Centroamérica,[3] varios autores centran la atención en el cierre de los espacios políticos para la oposición y la prevalencia de gobiernos militares autoritarios que utilizaron la represión como medio de control para defender el *status quo*. También debe anotarse que los conflictos centroamericanos tuvieron raíces ideológicas en el marco de la Guerra Fría [Hampson, 1996]. Es por ello que en el caso de Guatemala y El Salvador se da una estrecha relación entre la democratización y la paz. En otras palabras, la democratización real de esos países era un primer paso, indispensable, para el logro de un exitoso proceso de construcción de paz y para el mantenimiento permanente de la misma. Partiendo de la importancia de ver la construcción de la paz y la consolidación de la democracia política en Guatemala y en El Salvador como dos procesos entrelazados y mutuamente influyentes, esta investigación se enfoca precisamente en esa relación.

Este estudio tiene algunas características particulares, que en alguna forma, lo diferencian de otros análisis y estudios que se han realizado sobre los Acuerdos de Paz en esos países. En primer lugar, la mayoría de estudios que se han realizado hasta el momento no son comparados, es decir, no se ha utilizado una metodología comparada, con parámetros similares de medición, que permita ubicar las similitudes y las diferencias existentes entre los procesos de construcción de paz y de democratización en ambos países. Existen diversos estudios que analizan en forma individual, ya sea del caso de Guatemala o de El Salvador, pero pocos se enfocan en el análisis comparado. Este estudio tiene como fin último la comparación de los procesos de democratización y construcción de paz en ambos países. En segundo lugar, la mayoría de los estudios realizados se han centrado en los procesos de negociación que llevaron a la firma de los Acuerdos de Paz, pero relativamente pocos se enfocan en el análisis de la implementación de los mismos. Las investigaciones que sí se han enfocado en la implementación tienden a abarcar el análisis de todas las dimensiones contenidas en los Acuerdos de Paz; en otras palabras, analizan de manera global todo el proceso de implementación, o bien, en el otro extremo, se enfocan de manera puntual en temas muy particulares como el de la reforma a los cuerpos de seguridad del Estado. Este estudio, por el contrario, enfatiza el tema de la democratización en

3. Las causas reales o *root causes* son difíciles de determinar en la mayoría de situaciones, aunque en algunos casos se evidencian las diferencias étnicas o religiosas como detonantes del conflicto.

el marco de los Acuerdos de Paz. La atención se centra en un análisis que evalúe la contribución de los procesos de paz en la democratización de esas sociedades.

Es importante destacar que, a diferencia de la mayoría de sociedades posconflicto, El Salvador y Guatemala son países que iniciaron la transición a la democracia cuando todavía persistían conflictos armados. Es por ello que si bien el fin último es evaluar el desarrollo democrático en esos países durante la etapa del posconflicto, no puede tenerse como estricto punto de partida el momento en que se firmaron los Acuerdos de Paz respectivos en el año 1992 en El Salvador y en 1996 en Guatemala. Esto porque los procesos de negociaciones de paz en ambos países influyeron decisivamente en el rumbo de las aperturas democráticas de mediados de los años ochenta. Por ello, en este estudio además de hacer una evaluación de la contribución del proceso de construcción de paz a la democratización, también se presentan antecedentes que reflejan la importancia de la interrelación que a lo largo de los años se dio entre las negociaciones de paz y la apertura política anterior a la paz. Debe señalarse finalmente, que los estudios realizados a la fecha tienden, en su mayoría, a ser cualitativos. En este estudio se hace un esfuerzo por combinar la metodología cuantitativa y cualitativa, a manera de dar más sustento a los hallazgos de la investigación.

En el primer capítulo se presenta el marco teórico y metodológico que ha servido de guía para esta investigación. En los dos capítulos siguientes se efectúa un análisis a fondo del caso de El Salvador (Capítulo II) y Guatemala (Capítulo III), partiendo

de los antecedentes del conflicto y el proceso de democratización y concluyendo con el análisis de la información recabada a lo largo de varios meses. El último capítulo (Capítulo IV) contiene un análisis comparado del estado de la democratización y la paz en ambos países, utilizando para el efecto indicadores agregados, juicios de valor derivados de entrevistas de élite en ambos países y datos de opinión pública.

A través de esta investigación se espera contar con una interpretación general de los procesos de democratización y construcción de paz en Guatemala y El Salvador, que permita capitalizar los logros alcanzados y profundizar en aquellas áreas y temas que siguen requiriendo de atención. Además del enfoque académico de la investigación, se pretende generar reflexión en ambas sociedades sobre la trascendencia de lo acontecido y despertar el interés por continuar con el fortalecimiento de los logros alcanzados y la búsqueda de cumplimiento de los compromisos pendientes, tanto en el proceso de construcción de paz como en el proceso de democratización.

2.EL DEBATE SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

La literatura acerca de la construcción de la paz es amplia y aborda temas diversos que van desde el análisis de los procesos de reincorporación de refugiados hasta el análisis de las políticas sociales implementadas en el período del posconflicto. Existen divergencias en cuanto a los alcances que debe tener un proceso de construcción de paz, tanto a nivel conceptual como práctico. Hay quienes abogan por un concepto amplio que involucre atacar las causas de los conflictos desde diversos ángulos, lo cual implica que las acciones de construcción de paz deben ir más allá del estricto cumplimiento de un efectivo cese al fuego e incluso de lo estipulado en los Acuerdos de Paz que se suscriban. Sin embargo, hay quienes dudan de la efectividad de acciones dispersas que al final de cuentas tengan poca profundidad e impacto. Una de las mayores preocupaciones de quienes realizan acciones de construcción de paz, es saber si dichas acciones avanzan en la dirección positiva y si tendrán sostenibilidad en el tiempo.

No existe consenso en cuanto a cómo medir la efectividad de los procesos o de las acciones de construcción de paz. Existen parámetros mínimos que tienden a ser comunes en todos los procesos de construcción de paz en una sociedad posconflicto: si existió una efectiva desmovilización y desarme de los bandos contendientes, el desminado de áreas de conflicto, la reintegración de los alzados en armas a la sociedad y el regreso y reincorporación de poblaciones desarraigadas o refugiadas en otros países. Muchos procesos de construcción de paz se quedan cortos incluso en alcanzar esos parámetros.

Seguidamente, para evaluar si un proceso de construcción de paz es exitoso, es condición *sine qua non* que se dé un permanente cese al fuego entre los bandos contendientes. Algunos autores han incluso llegado a estimar un "tiempo mínimo sin confrontación armada" para establecer si el proceso de construcción de paz ha sido o no exitoso. En tal sentido, algunos consideran que un mínimo de dos años sin confrontación armada es un indicador de éxito, mientras que otros consideran que deben ser cinco años [Licklider, 1995].

Más allá de eso no parecen existir parámetros cualitativos o cuantitativos o indicadores con los cuales medir si un proceso de construcción de paz está avanzando o se está consolidando. Es evidente que las metas establecidas en los Acuerdos de Paz de cada país pueden servir como parámetros de medición, pero existen casos en que estos parámetros son muy generales o bien se limitan a aspectos de cese de hostilidades. Además, esos parámetros particulares a cada país dificultan el análisis comparado entre sociedades posconflicto. Si se asume que un proceso de construcción de paz debe tener por meta final el crear las condiciones para que el conflicto armado no resurja, la medición de "éxito" es todavía más compleja. Los factores detonantes de conflictos violentos en una sociedad pueden variar enormemente. En algunos casos las causas pueden ser de tipo socioeconómico (acceso a oportunidades o recursos). Si bien puede ser más fácil atacar las causas de los conflictos en aquellas sociedades en donde las divergencias son de índole socioeconómica, se corre el peligro de confundir un proceso de construcción de paz con un proceso de desarrollo. En otras sociedades las causas inmediatas son de índole política, en particular el cierre de espacios para la oposición política democrática en general, o de espacios para expresión y participación de minorías y grupos excluidos. Los procesos más complejos parecen ser aquellos en los cuales las causas del conflicto son de índole religiosa o étnica [Darby y Mac Ginty, 2002].

En todos los casos anteriores se considera que la democratización de la sociedad debe ser un proceso paralelo que permite relajar las tensiones y buscar alternativas políticas al enfrentamiento armado. De hecho, la mayoría de programas y proyectos de construcción de paz en años recientes han incluido algún tipo de medidas tendentes a la democratización de la sociedad posconflicto [UNITR, 1999]. En ese contexto, la medición del grado de democratización alcanzado en la sociedad posconflicto puede ser un parámetro intermedio para establecer el éxito de un proceso de construcción de paz, que no sea tan mínimo como el cese al fuego ni tan amplio como equiparar *peace-building* con desarrollo humano integral.

La democratización puede ser vista como un proceso a través del cual los actores adquieran no sólo igualdad ante la ley, sino las herramientas que les permitan involucrarse en procesos que lleven a mayores oportunidades de desarrollo socio-económico. Autores como Doyle y Sambanis consideran el grado de democratización en una sociedad posconflicto como el parámetro para medir el éxito o el fracaso de un proceso de construcción de paz. Para ellos un "proceso limitado de construcción de paz" implica el fin de la guerra y de la violencia de bajo nivel, así como la existencia de una soberanía no cuestionada, mientras que un "proceso estricto de construcción de paz" implica que además de la ausencia de confrontación armada se da un estándar mínimo de democratización [Doyle y Sambanis, 2000]. No obstante, la medición de ese "estándar mínimo" de democratización también es compleja y no existe consenso, ni entre académicos ni entre quienes realizan acciones de construcción de paz.

Con frecuencia se mencionan indicadores generales de avance, tales como la creación o reconstrucción de relaciones sociales armoniosas basadas en el consenso y no en la violencia, el reconocimiento de parte de los bandos contendientes de la necesidad de utilizar medios pacíficos para resolver los conflictos sociales [Ardón, 1998], la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la inclusión de grupos excluidos de la sociedad en la vida política y económica del país, la prevalencia de un Estado de Derecho y la construcción de instituciones democráticas eficaces y efectivas [Kumar, 1997].

En síntesis, en la práctica, más allá de los temas relacionados con la desmovilización, el cese al fuego y la reconciliación, un proceso de construcción de paz tiende a entrelazarse estrechamente con el proceso de democratización de una sociedad posconflicto y por ello es difícil diferenciar los indicadores de uno y otro proceso.

3.LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Es importante en primer lugar definir los conceptos que se utilizan en este estudio. No existe consenso, incluso entre académicos, acerca del concepto de democracia, el cual en sí ha generado intensos debates a lo largo de los años. La definición más aceptada de democracia es la de Joseph Schumpeter [Schmitter y Karl, 1991], quien la define como el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por la vía de una lucha competitiva por el voto popular. En otras palabras, la democracia es un "sistema institucional" concebido para llegar a la toma de decisiones políticas, en el que los individuos sólo pueden adquirir el poder de tomar tales decisiones por medio de la competencia por el voto del pueblo. Esta noción enfatiza en el factor procedimental de la elección de los representantes como la fuente de la legitimidad del poder político de los mismos y, por ende, como núcleo básico del concepto de democracia.

La definición de poliarquía de Dahl es también generalmente aceptada y complementa el concepto anterior, identificando las condiciones de procedimiento mínimas para un sistema democrático: a) funcionarios electos; b) elecciones libres e imparciales; c) sufragio inclusivo; d) derecho a ocupar cargos públicos; e) libertad de expresión; f) variedad de fuentes de información; y g) autonomía asociativa [Dahl, 1999: 57-58; 1989: 11]. Diamond, Linz y Lipset describen la democracia como un sistema en el cual existen tres condiciones básicas: elecciones competitivas, amplia participación y libertades civiles y políticas [Diamond, Linz y Lipset, 1989]. La siguiente definición de Linz trata de balancear, superando la visión minimalista, pero no siendo tan ambiciosa. Para él las democracias son sistemas políticos que permiten la libre formulación de preferencias políticas a través del uso de libertades básicas de asociación, información y comunicación, a fin de tener una competencia libre entre líderes para validar en intervalos regulares, mediante métodos no violentos, quién gobernará, sin excluir ningún nivel de toma de decisión de esa competencia [Diamond, 1999a: 13]. Linz afirma que también es

fundamental la legitimidad de la democracia, es decir el apoyo social tanto de las masas como de las élites hacia los procedimientos y reglas democráticos [Linz y Stepan, 1978].

Lo que queda claro es que la democracia debe ir más allá de las elecciones libres, ya que deben desarrollarse paralelamente las libertades políticas básicas que hagan que las elecciones sean significativas. O'Donnell considera que la existencia de un sistema legal que respalde y lleve a la práctica los derechos y libertades políticas es fundamental y que no puede pensarse en una definición de democracia que excluya esos elementos, ya que evita que alguien o algunos ciudadanos se coloquen por encima de la ley [O'Donnell, 2001].

Es importante introducir la distinción entre diversos tipos de regímenes políticos democráticos y no democráticos. Linz, Lipset y Diamond presentan una tipología general, que puede ser útil para la clasificación de sociedades posconflicto, distinguiendo entre los siguientes [Diamond, 1999a]:

a) *Regímenes autoritarios o no democráticos*, los cuales varían en su nivel de libertades permitidas a los ciudadanos y pueden incluso realizar elecciones competitivas.

b) *Pseudo democracias*, las cuales toleran los partidos políticos de oposición en cierta medida y proveen el espacio para el pluralismo, pero todavía tienen importantes restricciones. Estos pueden ser regímenes que empezaron el proceso de liberalización política pero se quedaron estancados, en lugar de avanzar hacia una transición plena a la democracia. Una característica que distingue a las pseudos democracias de las democracias electorales, es que en las mismas el traslado efectivo del poder nunca llega a efectuarse.

c) *Democracias electorales,* que son sistemas civiles, constitucionales, en los cuales los cargos públicos se llenan a través de elecciones regulares, competitivas y multipartidarias, con sufragio universal. Estos regímenes generalmente cumplen con las condiciones minimalistas de la llamada democracia de procedimiento.

d) *Democracias liberales*, las cuales además de los elementos de la democracia electoral, tienen otras características: 1) control del Estado y sus decisiones en las personas electas y no en otros subgrupos locales–como la fuerza armada–o extranjeros; 2) restricciones al poder ejecutivo por parte de otras instancias de gobierno; 3) resultados electorales inciertos, con un número significativo de votos para la oposición; 4) no restricciones a grupos minoritarios o en desventaja para que expresen sus intereses o practiquen su idioma o su cultura; 5) canales de expresión de los ciudadanos, más allá de los partidos políticos; 6) fuentes alternativas de información y acceso ciudadano a las mismas; 7) libertad de opinión, discusión expresión, publicación, manifestación, reunión y petición; 8) igualdad política para todos los ciudadanos bajo la ley; 9) protección efectiva de las libertades por parte de un poder judicial independiente, no discriminatorio; 10) un Estado de Derecho que protege a los ciudadanos de detención injustificada, terror, tortura o interferencia en su vida personal.

En consonancia con lo anterior, el *Informe sobre la Democracia en América Latina*, producido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, enumera las condiciones que necesita un país para ser considerado democrático: elecciones libres y justas, autoridades electas, sufragio universal, el derecho a competir por los cargos electos, libertad de expresión, libertad de asociación, acceso a la información pluralista, respeto por los mandatos establecidos en la constitución, un territorio que define quiénes votan, y la creencia que el proceso electoral y las libertades asociadas al mismo continuarán existiendo en el futuro [UNDP, 2004].

Debe tenerse en cuenta que ningún país puede convertirse de la noche a la mañana en una democracia liberal y es por ello que la democracia no debe ser vista como un concepto estable y permanente, sino como un concepto dinámico, sujeto a cambio y evolución constantes. En una visión ideal, las nuevas democracias deberían transitar por un proceso que las lleve del autoritarismo a una democracia electoral hasta convertirse finalmente en democracias liberales. En este sentido, Kumar define la democratización como un proceso a través del cual los países desarrollan instituciones, patrones de comportamiento y una cultura política que respete el Estado de Derecho [Kumar, 1998].

En esa perspectiva dinámica de la democracia es que conceptos como liberalización, transición a la democracia, democratización o proceso democrático y consolidación democrática adquieren sentido. Un proceso de construcción democrática pasa precisamente por esas etapas o momentos:

La primera etapa es la liberalización política, la cual implica una mezcla de cambios sociales y políticos tales como menor censura a los medios de comunicación, mayores espacios para la organización social, la introducción de ciertas garantías individuales como *habeas corpus*, la liberación de prisioneros políticos, el regreso de exiliados políticos, la liberación de la mayoría de prisioneros políticos y cierto grado de tolerancia hacia la oposición política [Di Palma, 1993]. En el volumen, ahora clásico acerca de este tema, O'Donnell y Schmitter definen la liberalización como el proceso de redefinir y extender derechos, destacando que es difícil determinar si todos los derechos son respetados, pero que sí es sintomático que se registran avances importantes en relación con el período autoritario [O'Donnell y Schmitter, 1986].

Luego de la liberalización viene la transición a la democracia. Los criterios para delimitar cuándo inicia y cuándo termina una transición son objeto de debate académico, pero frecuentemente se hace referencia a la transición como el período del traspaso entre el poder militar y el poder civil. O'Donnell y Schmitter definen una transición como el intervalo entre un régimen político y otro y señalan que un signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas para proveer más garantías de los derechos políticos. Durante una transición las reglas del juego político no están bien definidas y se encuentran en un estado cambiante [O'Donnell y Schmitter, 1986]. Adicionalmente, durante una transición se da una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir las reglas de juego político.

La transición es por su naturaleza, un estado de inestabilidad y de búsqueda de acuerdos que permitan la instauración de un nuevo régimen. Para Linz y Stepan, la transición democrática está completa cuando se ha llegado a un acuerdo suficiente acerca de los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder como resultado del voto popular libre, cuando este gobierno tiene autoridad para generar nuevas políticas públicas y cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros poderes de hecho (por ejemplo los militares) [Linz y Stepan, 1996].

Posteriormente a la transición viene la democratización en sí. Antes de entrar a determinar los componentes de un proceso democratizador y para ayudar a la delimitación de cada uno de los conceptos, es importante recordar que si bien durante la transición del autoritarismo pueden realizarse elecciones que legitimen el traspaso de mando y el nuevo sistema político (por ejemplo elecciones para elegir una Asamblea Constituyente), en una transición las elecciones no son procesos permanentes y regulares.[4] Durante la democratización, por el contrario, las elecciones se vuelven procesos permanentes, regulados por las reglas establecidas en la constitución política de cada país.

La democratización es conceptualizada por O'Donnell y Schmitter como el proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de ciudadanía son aplicados a instituciones políticas previamente gobernadas por otros principios (como el control coercitivo o la tradición) o extendidos a personas que anteriormente no tenían tales derechos y obligaciones (como las mujeres, las minorías étnicas o la población analfabeta).

En una perspectiva ideal, los países que pasan por un proceso de democratización transitan por un proceso gradual que los llevará a ser más democráticos, pero que no tienen asegurada la continuidad democrática [Ottoway, 2003]. Este proceso democrático puede desarrollarse a distinto ritmo en cada sociedad y debe tenerse en cuenta que el mismo no es necesariamente lineal o ascendente. En otras palabras, si bien el punto de partida de todos los procesos de democratización es la realización de elecciones libres, el régimen político que se establece y desarrolla en cada sociedad puede variar enormemente. Para categorizar o nombrar la diversidad de tipos de procesos de democratización existentes en países que no tienen una democracia consolidada se ha recurrido a diversos términos tales como democracia tutelada, democracia

electoral, democracia

4. Se ha considerado que las elecciones en una transición pueden ser de distinto tipo, de conformidad con la función que están llamadas a cumplir: 1) elecciones de deslegitimación del autoritarismo (i.e. el plebiscito de Uruguay en 1989); 2) elecciones destinadas a legitimar el nuevo sistema político tales como los casos de las elecciones de Asambleas Constituyentes (i.e. Guatemala en 1984); 3) elecciones que buscan expresar la representación política de los partidos, es decir las primeras elecciones del parlamento, que son las que permiten reabrir el debate político y que de ellas resulten coaliciones, mayorías de gobierno y oposición política; 4) elecciones que designan al gobierno en un sistema parlamentario o al presidente en un sistema presidencial; y 5) elecciones que consolidan la democracia, aunque técnicamente no son elecciones de la transición, con frecuencia se considera que el primer traspaso de mando o primera alternancia en el poder denotan el final de la transición. Ver CAPEL, 1989.

formal, y otros [Collier y Levitsky, 1997]. Un proceso de democratización tiene como fin último la consolidación de la democracia, es decir el momento en que las posibilidades de revertir el proceso son inexistentes o mínimas.

En este sentido, debe resaltarse la diferencia entre los países con democracias electorales–en la concepción antes señalada de Diamond–que se encaminan hacia una consolidación democrática y una democracia liberal y los países que simplemente presentan una fachada democrática, llamados por Diamond pseudo-democracias, y por otros regímenes híbridos o semi-autoritarios; son éstas sociedades que tienen estructuras democráticas básicas pero cuyos líderes políticos no intentan ir más allá en el proceso democrático porque su fin último es perpetuarse en el poder.[5]

Luego del proceso democratizador viene la consolidación democrática en sí. ¿Cuándo se alcanza esta consolidación? ¿Cuándo puede decirse que un país se convirtió efectivamente en una democracia consolidada? Tampoco existe consenso entre los académicos acerca de este tema y de los parámetros necesarios para clasificar a un país en una u otra categoría. Huntington, por ejemplo, considera que la prueba de doble vuelta es un parámetro válido: la democracia está consolidada cuando en un país el partido de turno pierde una elección, la cual es ganada por la oposición. En la siguiente elección, sin embargo, ese gobierno pierde las elecciones y es la oposición la que conforma un nuevo gobierno.[6] Se ha señalado que este parámetro puede ser útil, pero que en la práctica no se ha ajustado a países que son democráticos pese a no haber pasado dicha prueba.

Para Rostow la consolidación se da cuando existe hábito, es decir cuando las normas y procedimientos se internalizan, de manera que la gente se ciñe a las reglas del juego político, aun cuando estén en conflicto y en competencia. Para Linz y Stepan la consolidación comprende aspectos de comportamiento, de actitud y de índole constitucional. Una democracia está consolidada según dichos autores, cuando los actores principales de la sociedad (incluyendo las élites políticas) consideran que la democracia, entendida como las leyes, procedimientos e instituciones

5. Ver Ottoway, 2003. Como ejemplos Ottoway analiza los casos de Venezuela bajo Hugo Chávez, Egipto, Azerbaiyán, Senegal y Croacia.

6. Ver Huntington, Samuel, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, citado por J. Haynes, 2001: 36. En inglés el término utilizado por Huntington es *two-turnover test*.

democráticas son el único modelo viable para gobernar el país y defender sus intereses. En otras palabras, cuando miran la democracia como "el único juego posible".[7] La población general, por su parte, comparte la visión de que el sistema democrático, pese a sus posibles limitaciones o desarrollo, es el mejor, y se comporta y actúa consecuentemente con esa perspectiva.

Diamond, finalmente, señala una serie de parámetros que pueden ayudar a determinar si una democracia está consolidada: no hay manifestaciones de deslealtad hacia la democracia por parte de grupos importantes de la sociedad, los anti-demócratas son verdaderamente marginales, los líderes políticos, sociales y empresariales creen en la legitimidad de la

democracia y actúan consecuentemente y más del 70% de la población cree que la democracia es preferible por encima de cualquier otro tipo de gobierno [Diamond, 1999a: 69].

4.LA DEMOCRACIA ENAMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA

En América Latina la mayoría de países iniciaron los procesos de liberalización y transición a la democracia a mediados de los años ochenta,[8] siendo una de las regiones pioneras en la tercera ola de la democratización identificada por Huntington. Desde entonces se ha venido desarrollando el proceso democrático de forma regular. Luego de varias décadas de elecciones libres y construcción o reconstrucción de instituciones democráticas los países latinoamericanos han superado la etapa de la transición democrática, y pueden considerarse ahora democracias electorales, aunque no han sido capaces de lograr la consolidación–con excepción de países como Costa Rica, Chile y Uruguay, que según algunos académicos pueden considerarse democracias consolidadas–.

Freedom House clasificó en el año 2005 a 10 países de la región en la categoría de países libres, incluyendo en su orden a Chile, Costa Rica

7. En inglés se utiliza la frase, *the only game in town*; la que se ha convertido en clásica entre los teóricos de la democracia. Ver Linz y Stepan, 1996.

8. Algunos países como Costa Rica, Venezuela y Colombia iniciaron sus procesos de democratización varios años antes.

y Uruguay (con una calificación ideal de 1.0); Panamá (1.5); Argentina, República Dominicana y México (2.0); Brasil, El Salvador y Perú (2.5). El resto de los países todavía son clasificados como "parcialmente libres", siendo éstos Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Paraguay (3.0); Venezuela (3.5); Colombia y Guatemala (4.0). Cuba (7.0) es según dicho índice el único país de la región Latinoamericana clasificado como no libre.[9]

Aunque la constitucionalidad se ha mantenido en la mayoría de países desde el inicio de la tercera ola de democratización en la región, también se han dado también retrocesos en relación con la democracia. El *Informe sobre la democracia en América Latina* señala que eventos como la clausura del parlamento en Perú en 1992 y en Guatemala en 1993 y la remoción anticipada de presidentes en Ecuador, Argentina y Bolivia como algunos ejemplos de interrupción no clásica del ejercicio del poder [UNDP, 2004: 78-79]. Dicho informe destaca que en la región latinoamericana la construcción de la democracia debe ir acompañada de la construcción de ciudadanía, lo cual implica no sólo reforzar la difusión de la democracia electoral, sino superar la pobreza y la desigualdad [UNDP, 2004: 36-37]. Cameron menciona que la calidad de la democracia en América Latina puede verse afectada por factores tales como la excesiva centralización del poder del Ejecutivo, las continuas violaciones al Estado de Derecho, el debilitamiento de los partidos políticos y de las instituciones representativas, la persistencia de la violencia estatal contra grupos socialmente excluidos y la interferencia del ejército en la vida política [Cameron, 2002]. Roberts por su parte ha señalado el peligro de las tendencias populistas de diversos líderes latinoamericanos [Roberts, 2000].

Los países centroamericanos han seguido un patrón similar al de los países sudamericanos, pero existen diferencias importantes. En Centroamérica no se establecieron regímenes como los que O'Donnell en América del Sur ha denominado autoritarismo-burocrático [O'Donnell, 1979; Klaren y Bossert, 1986]. Aunque la discusión de este tema va más allá del alcance de este estudio, vale la pena mencionar que dichas diferencias en la composición y desarrollo del autoritarismo en Sudamérica y Centroamérica, tuvieron incidencia en el desarrollo posterior de la democratización. Por otro lado, el proceso de transición y democratización de Centroamérica ha sido en cierta medida más arduo debido a los conflictos regionales como el llamado "conflicto centroamericano" a

9. Informe de Freedom House para 2005, www.FreedomHouse.org.

mediados de los años ochenta y los conflictos internos existentes a lo largo de varias décadas.[10]

En otras palabras, si países latinoamericanos con democracias estables hasta hace poco tiempo, tales como Venezuela, enfrentan serios problemas en sus procesos de democratización (que algunos académicos han llamado procesos de de-consolidación), la situación se vuelve aún más compleja y difícil en países que han salido de conflictos armados. La literatura sobre democratización no aborda las situaciones particulares de sociedades posconflicto y por ello, con frecuencia se asume que los problemas de democratización son los mismos en éstas y en otras sociedades que han pasado del autoritarismo a la democracia pero que no han sufrido el tránsito de la guerra a la paz. En la siguiente sección se discute con mayor especificidad este tema.

5.LA DEMOCRATIZACIÓN EN SOCIEDADES POSCONFLICTO

En esta investigación se considera que es poco realista esperar que democracias posconflicto como la salvadoreña y la guatemalteca, adquieran en un corto plazo todas las características de una democracia liberal. La democratización en esos países debe ser analizada como un proceso que se inicia con el establecimiento de las condiciones formales mínimas y que se desarrolla en el tiempo. La idea de un proceso de construcción de la democracia es especialmente relevante cuando se trata de sociedades posconflicto en las que conviven una transición del autoritarismo a la democracia con una transición de la guerra a la paz. Ello en buena medida porque el reto central de estas sociedades se encuentra en factores como la generación de condiciones que permitan la liberalización de los espacios para el hacer político, el establecimientos de procedimientos de elección libre y transparente de los gobernantes y, la construcción de marcos legales e institucionales que sustenten las libertades y los derechos

10. En el caso particular de Guatemala y El Salvador no existe consenso entre los académicos de la región acerca del momento en que se inicia y en que termina la transición democrática y se inicia el proceso de democratización, ya que se utilizan diversos criterios para caracterizar una u otra etapa. Sin embargo, si nos remitimos a los conceptos teóricos aquí expresados, las transiciones a la democracia concluyeron en ambos países cuando formalmente los gobiernos autoritarios transfirieron el poder a gobernantes civiles.

y promuevan un nuevo marco de valores y comportamientos de los ciudadanos.

Aunque puede parecer relativamente sencillo el establecer las condiciones mínimas de la democracia procedimental antes señaladas, en la práctica no es así. Esto es particularmente cierto en sociedades posconflicto, que enfrentan una serie de problemas colaterales, más allá de los casos normales de transición del autoritarismo a la democracia. Algunos académicos que sí han abordado más específicamente el tema de la construcción de la democracia en sociedades posconflicto presentan una perspectiva acerca de las dificultades peculiares de democratización en dichas sociedades. Señalan que dichos países tienen desafíos adicionales en sus procesos de democratización.

Kumar [1997] por ejemplo, señala que en las sociedades posconflicto la democratización es un proceso de largo plazo, con altibajos, progresos e incluso fracasos. Enfatiza que los procesos de democratización y reconciliación están interrelacionados y que durante un tiempo la reconciliación de hecho puede ser vista como parte integral del proceso de democratización. La reconciliación no implica la ausencia de conflictos sino la transformación de los conflictos sociales violentos en conflictos no violentos. Arnson por su parte, argumenta que la transición de la guerra a la paz involucra múltiples temas que no están presentes en las transiciones del autoritarismo a la democracia. Entre esos factores señala la desmovilización y reintegración de combatientes de ambos lados del conflicto, las necesidades de poblaciones especiales tales como los refugiados y los desplazados, la reconstrucción de economías afectadas por la guerra y la construcción o reconstrucción de instituciones democráticas y sociedades civiles debilitadas por el conflicto [Arnson, 1999].

A todo ello puede agregarse la polarización de la sociedad luego de un conflicto armado, los efectos frecuentemente intangibles de una cultura de violencia, la desconfianza mutua creada por el conflicto, los bajos niveles de tolerancia política y frecuentemente, la desaparición parcial o total de liderazgos sociales y políticos a causa de la guerra. Aunque algunas de estas condiciones pueden presentarse en las transiciones "normales" del autoritarismo a la democracia, se ven exacerbadas en las sociedades posconflicto [Azpuru, 2001]. Adicionalmente debe señalarse que ciertos factores pueden afectar la velocidad con que se consolida la democracia en diferentes sociedades posconflicto, tales como el tipo de acuerdo de paz que fue alcanzado, el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de negociación e implementación de los acuerdos, los avances previos que hayan existido en cuanto a la liberalización política, la experiencia histórica con la democracia y por ende el nivel de cultura democrática existente entre los ciudadanos, y el grado y tipo de involucramiento de actores internacionales en las negociaciones de paz y en el proceso de construcción de paz.

Como se señaló anteriormente, existen divergencias en cuanto a los parámetros que permitan determinar hasta dónde ha llegado la consolidación democrática en un país determinado. En el caso de sociedades posconflicto autores como Doyle y Sambanis favorecen un concepto restringido de democracia de procedimiento para evaluar los avances en la democratización en sociedades posconflicto, que incluye la realización de elecciones libres y pluralistas y la apertura política en general. En la misma línea Durch por ejemplo, considera que una transición efectiva no es solamente la ausencia de conflicto militar o de inseguridad pública, sino también la sobrevivencia del sistema político en una segunda elección [Lund, 2002]. Otros como Bendaña [2002] abogan por un concepto amplio que involucre temas como la participación social, la superación de las desigualdades sociales, el acceso al poder (*empowerment*) de los ciudadanos y hasta un desarrollo económico justo que contrarreste lo que algunos consideran efectos negativos de los procesos de globalización y liberalización económica.

En todo caso, la tendencia actual es considerar que una sociedad posconflicto debe como mínimo lograr el establecimiento de una democracia de procedimiento en la cual las elecciones son el elemento central. Como señala Reilly, en cualquier transición del conflicto a la paz es indispensable la creación o la restauración de algún tipo de autoridad legítima. Indica que hay un vínculo inescapable entre lograr un acuerdo de paz y un proceso de legitimación democrática. En la mayoría de circunstancias, la legitimación democrática requiere de algún tipo de elecciones [Reilly, 2001]. No obstante, tanto Reilly como otros autores hacen la salvedad que las elecciones no son una solución fácil ni inmediata en muchas sociedades posconflicto. Paris cuestiona incluso que los pasos o etapas tradicionales seguidos para establecer la democracia en una sociedad posconflicto sean necesariamente los más efectivos, aduciendo que la realización demasiado temprana de elecciones puede ahondar el conflicto en lugar de resolverlo [Paris, 1997; 2004].

Como ya fue señalado, los dos casos abordados en esta investigación tienen la particularidad de ser sociedades posconflicto en donde ya se había iniciado algún tipo de democracia formal antes de llegar a la firma de los Acuerdos de Paz, la cual se había ahondado por efecto de los mismos procesos de negociación de paz. En síntesis, para efectos del estudio, se considera que Guatemala y El Salvador son países que a mediados de los años ochenta pasaron por un proceso de liberalización y posterior transición que culminó con el traslado del poder formal a gobernantes civiles y el establecimiento de algunas instituciones básicas de la democracia. Al momento de firmar la paz, ambos eran, por lo tanto, países con un incipiente proceso de democratización. Es a partir de esa concepción de democracia política incipiente que en adelante se evalúan los avances, estancamientos o retrocesos que puedan haberse logrado a través del tiempo.

En síntesis, el marco teórico anterior permite ubicar los casos de Guatemala y El Salvador como sociedades en proceso de democratización. Cuando se dio una apertura democrática en esos países y la firma de los Acuerdos de Paz, muchos ciudadanos y actores externos esperaban que ambos países se convirtieran de la noche a la mañana en democracias liberales, lo cual era evidentemente una expectativa poco realista, considerando sobretodo que ambas sociedades sufrieron los embates de una cruenta guerra civil por muchos años.

La idea de un proceso democratizador en ambos países, gradual y con altibajos, ha sido poco debatida y ése es precisamente el enfoque de esta investigación. Se intenta evaluar en ese proceso de construcción de democracia luego de la firma de sendos Acuerdos de Paz, cuánto realmente han avanzado El Salvador y Guatemala y en particular, cuánto queda todavía por

hacer.

El marco teórico muestra parte del debate central sobre el concepto de democracia y en él queda claro lo complejo de fijar una definición definitiva y única sobre tal concepto. Con todo, el debate permite concluir que las sociedades posconflicto deben como mínimo lograr el establecimiento de una democracia procedimental integral, que abarque no sólo avances en la realización de elecciones libres y regulares, sino que también avances en otras áreas clave del desarrollo político de una sociedad. Algunas de esas áreas o dimensiones clave de desarrollo democrático se analizan a fondo en esta publicación.

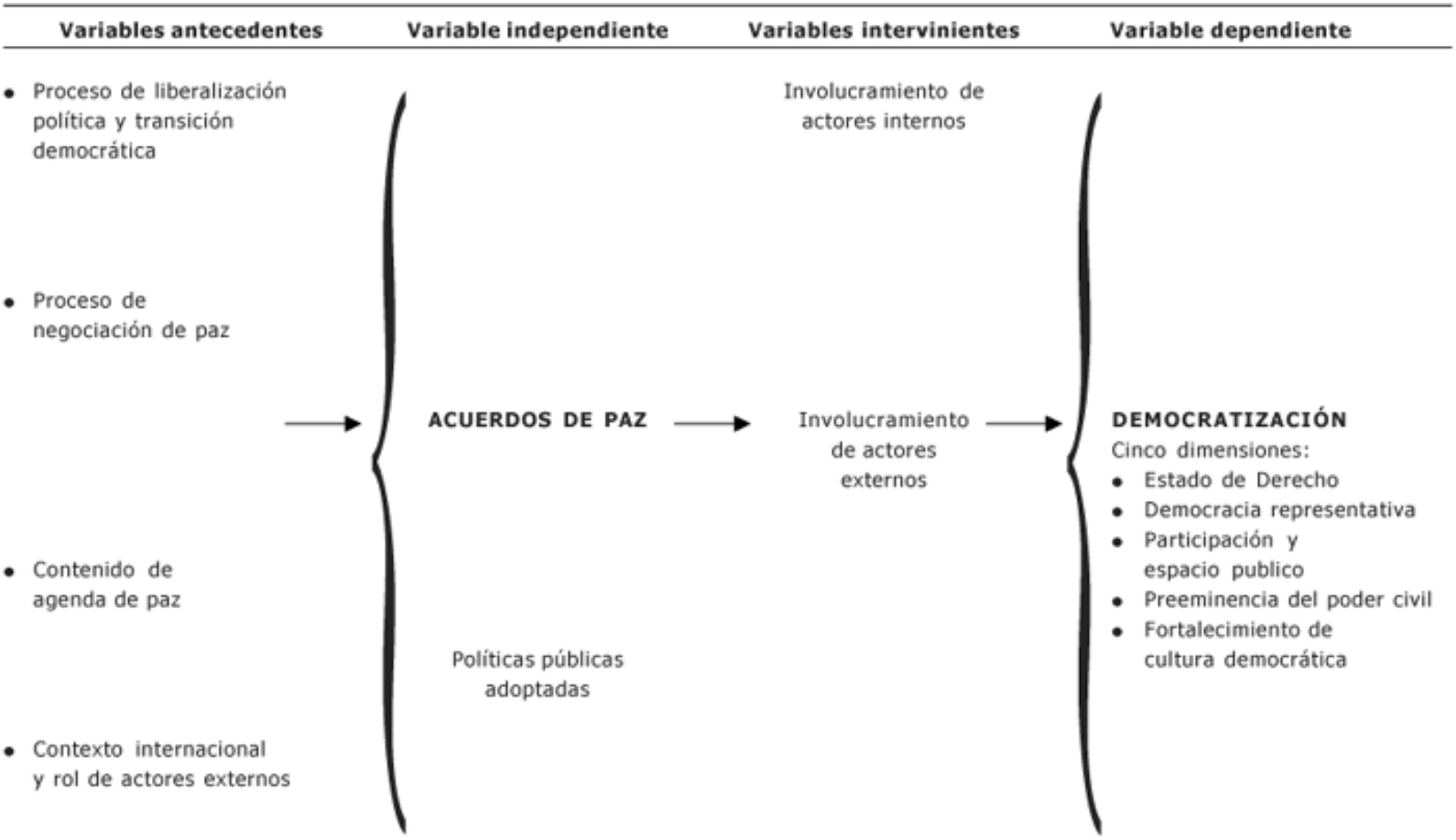
6.LAS CINCO DIMENSIONES DE LADEMOCRACIA UTILIZADAS EN ESTE ESTUDIO

Como se señaló anteriormente, en esta investigación se utiliza un concepto político de democracia, que concentra su atención en los aspectos políticos de participación, representación e institucionalización del régimen democrático. La democratización se concibe como un proceso político y por lo tanto se intenta evaluar los avances y debilidades en tanto que democratización política y no como democratización económica y social. El análisis de la democratización social y económica va más allá del alcance de este proyecto y, por ello, se aborda únicamente desde la perspectiva de los mecanismos políticos creados para lograr metas sociales y económicas, incluyendo las instancias de participación local en la toma de decisiones sobre temas relacionados con el desarrollo.

Con base en la conceptualización teórica discutida, y en la realidad particular de El Salvador y Guatemala, en este estudio se seleccionaron cinco dimensiones básicas para analizar los procesos de democratización en esos países: 1) El Estado de Derecho; 2) La democracia representativa; 3) La participación y el espacio público; 4) La preeminencia del poder civil; y 5) El fortalecimiento de la cultura democrática.

En este capítulo se han discutido algunas de las más relevantes definiciones de democracia. No existe una definición que integre todos los elementos que se intentan abordar en este estudio, pero se parte de la definición de Diamond, Linz y Lipset, quienes describen la democracia como un sistema en el cual existen tres condiciones básicas: libertades civiles y políticas (estado de derecho); elecciones competitivas (democracia representativa) y amplia participación (participación y espacio público) [Diamond, Linz y Lipset, 1989]. En el caso de Guatemala y El Salvador, el pasado autoritario hace necesario que se incorporen dos temas fundamentales que se vinculan cercanamente con la democratización. El primero es la preeminencia del poder civil y el control civil de la Fuerza Armada que durante décadas ejerció el poder en forma directa e indirecta. El segundo es el fortalecimiento de la cultura democrática para superar los bolsones de autoritarismo que todavía pueden persistir entre los ciudadanos y preservar la legitimidad de la democracia en el largo plazo.

A la luz de esos conceptos, en esta investigación se hace un análisis de la democracia representativa (manifestada en las elecciones) y la forma en que se ha desarrollado y contribuido al proceso general de democratización. Las libertades y derechos implícitos en los procesos electorales llevan a la revisión de la manera en que se ha logrado cimentar el Estado de Derecho. Estos dos elementos a su vez, perderían su sentido si no se tiene en cuenta el ámbito de participación ciudadana y el espacio que se debe abrir durante la democratización para dicha participación. Se analiza también en qué medida se ha fortalecido el poder civil en ambos países, en contraposición con la pérdida de influencia y poder de facto de las Fuerzas Armadas. Finalmente, se analiza mediante diversos indicadores



cómo ha evolucionado la cultura política de los ciudadanos en ambos países.

Es importante aclarar que si bien estas dimensiones se relacionan estrechamente la una con la otra, su desarrollo o nivel de avance puede variar en un proceso de democratización. En otras palabras, es posible que alguna de las dimensiones (por ejemplo la democracia representativa) tenga un avance más inmediato, en tanto el fortalecimiento de la cultura democrática tenga un desarrollo más gradual. La situación ideal sería aquella en que todas las dimensiones aquí estudiadas se desarrollaran paralelamente, pero es poco probable que esto ocurra en la práctica. En forma similar, se parte aquí de la premisa que las variables e indicadores que se han concebido en cada una de las dimensiones pueden variar en su grado de desarrollo o avance. Así por ejemplo, en la dimensión misma de la democracia representativa, es factible que las elecciones democráticas libres y plurales se desarrollen con mayor rapidez que un sistema estable de partidos políticos o bien, en la dimensión de preeminencia del poder civil, es posible que la eliminación de privilegios se dé antes que una reforma de la doctrina militar.

Este estudio hace una evaluación del proceso democratizador en Guatemala y El Salvador desde la firma de los Acuerdos de Paz, con base en indicadores relacionados con las dimensiones antes señaladas. El diagrama I.1. recoge la lógica utilizada en este estudio, señalando las variables que globalmente se han considerado en el análisis.

6.1. ESTADO DE DERECHO

Uno de los mayores desafíos de las sociedades posconflicto es lograr establecer un Estado de Derecho que brinde protección a los ciudadanos de los abusos del Estado y que asegure que todos y cada uno de los ciudadanos actúen dentro del marco de la ley, sin privilegios de ningún tipo. El término Estado de Derecho es un concepto relacionado con los estados modernos constitucionales y lleva intrínseco el principio de la universalidad de la ley como prerrequisito para su vigencia. Andrade señala que el Estado de Derecho tiene un carácter axiológico y ha evolucionado conforme ha evolucionado el concepto de democracia, pasando de una acepción limitada de Estado: "En el que los poderes públicos

respetan el Ordenamiento Jurídico hasta otra más valorativa, conforme a la cual el común de las gentes lo entiende como gobierno o régimen respetuoso de las libertades públicas, como régimen claramente contrario al absolutismo, al despotismo al totalitarismo." [Andrade, 2005]. En ese sentido, el Estado de Derecho debe incorporar las ideas de justicia, de límite y de control del poder.

Un Estado de Derecho tiene varias características implícitas, entre ellas las siguientes:

a) La participación de los ciudadanos y ciudadanas, estipulando que todo acto importante del Estado debe obedecer a una ley.

b) Todos los tribunales y organismos públicos quedan sujetos a la ley y al derecho. La prioridad jurídica y política del poder legislativo determina la primacía de la ley sobre los restantes actos del Estado. Ninguna actuación de las autoridades o de los tribunales debe contravenir la ley dictada por el parlamento o lo establecido en la ley constitucional.

c) Debe darse la división o separación de poderes en la organización del Estado. De esta forma se busca impedir el poder totalitario del Estado a través de la división, limitación, equilibrio y asignación del mismo a diferentes sujetos, sigue siendo un elemento irrenunciable.

d) Debe existir la garantía de la protección jurídica: todos deben tener la posibilidad de reclamar sus derechos por la vía judicial. No sólo de la protección ante un acto de arbitrariedad del Estado, sino también la protección que debe dar el Estado mismo. Brinda protección y protege la confianza depositada en él, impidiendo, por ejemplo, la aplicación de leyes de manera retroactiva.

e) La seguridad jurídica, por un lado, y la justicia, por el otro, se constituyen en estructura fundamental. La libertad y la igualdad, la dignidad humana y su manifestación en las diversas garantías de los derechos humanos, son tradicionalmente los elementos esenciales del principio del Estado de Derecho.

f) Debe agregarse también el principio de la proporcionalidad, pues toda medida del Estado debe ser en última instancia adecuada y asimilable por el afectado. En un nivel de abstracción aun mayor se ubica el postulado básico del Estado de Derecho: la primacía del derecho sobre la política. La primacía del derecho como postulado básico del Estado de Derecho exige que la lucha política se desarrolle en un marco de respeto por el Estado de Derecho, y no con actos de violación del mismo. La política puede introducir modificaciones al derecho por la vía del procedimiento democrático; pero ése es a la vez el único procedimiento al que puede remitirse.[11]

11. En la tradición anglosajona se utiliza el concepto *rule of law* para expresar principios similares al concepto de Estado de Derecho, es decir la vigencia universal de las normas

La relación entre Estado de Derecho y democracia es importante porque en un Estado democrático de derecho todos los funcionarios públicos están sujetos a la ley y el derecho. Igualmente, todos los ciudadanos son iguales ante la ley. Todos pueden hacer valer sus derechos, incluso ante el poder político. Velar por la preservación de esos derechos es un fin primordial del Estado de Derecho. En tal sentido, el Estado de Derecho es siempre un Estado legal y constitucional. El sometimiento de la autoridad pública al derecho, garantiza la libertad del ciudadano que sólo podrá verse afectada mediante expresa autorización emanada de una ley. La única institución facultada para otorgar tal habilitación es la representación del pueblo a través de un procedimiento formal, establecido en la Constitución. Una justicia independiente es la encargada de velar por la observancia de estas normas.

6.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como ya se indicó anteriormente, muchas sociedades posconflicto y los actores internacionales que con frecuencia intervienen en los procesos de construcción de paz, aspiran en primera instancia a establecer un sistema de elecciones libres

y periódicas. Si bien este sistema es sólo un primer paso en el establecimiento de una democracia representativa, es una condición *sine qua non* para la eventual profundización y consolidación de la misma. En una democracia representativa se asume que a través de procesos electorales libres los ciudadanos seleccionan a sus autoridades, delegando en ellas la decisión de asuntos de carácter nacional. La democracia representativa se equipara con la democracia constitucional moderna fundada en la existencia de un marco constitucional que supone el gobierno de la mayoría, pero con el reconocimiento de los necesarios derechos de todas las minorías y el respeto de los derechos de todos los seres humanos, con límites absolutos y necesarios a los poderes del gobierno. En cercana vinculación con la dimensión anterior, la democracia representativa nació y evolucionó paralelamente con la idea de la libertad y con el concepto del Estado de Derecho,

jurídicas, el principio de constancia, el de la publicidad de las leyes, la prohibición de su efecto retroactivo, el principio de la seguridad jurídica. Ambos conceptos, *rule of law* y *Rechtsstaat*, tienen una larga historia, hoy son conceptos prototípicos con nombre genérico de un grupo de concepciones similares, las que expresan de diverso modo y con distintos énfasis los esfuerzos por concretar el ideal de la legalidad en el Estado moderno. Ambos son considerados condiciones fundamentales de la libertad humana dentro de un poder político permanente.

entendido como aquel limitado y condicionado por el respeto de la norma jurídica, por la separación o limitación de poderes y por los derechos de la persona humana, cuyas autoridades son el resultado de elecciones libres y periódicas, en las que puedan intervenir todos los partidos políticos legalmente constituidos, sin exclusiones discriminatorias o la existencia de partidos únicos [CAPEL, 1989].

La democracia representativa puede tomar diversas formas y existe diversidad de regímenes electorales. Así, la democracia constitucional moderna puede existir en regímenes de gobierno monárquicos o republicanos. Las monarquías constitucionales democráticas existentes hoy día en varios países han adoptado formas parlamentarias o semiparlamentarias. La democracia republicana puede adoptar el modelo presidencialista o regímenes parlamentarios, semiparlamentarios y semipresidenciales.

Actualmente la democracia constitucional en la mayoría de países es netamente representantiva, ya que en el Estado contemporáneo es difícil que se ejerza la democracia directa. La democracia representativa como se conoce en la actualidad en todo el mundo se ejerce a través de partidos políticos que funcionan –o deben funcionar–en un régimen de pluralismo y libertad. Diversos autores han señalado que los partidos políticos son elementos esenciales de la democracia representativa y que éstos deben ser organizados, fuertes, capaces de elegir en libertad sus autoridades y candidatos e independientes del poder gubernamental [CAPEL, 1989].

La democracia representativa puede desarrollarse bajo distintos sistemas electorales, tales como el basado en el escrutinio uninominal mayoritario y la representación proporcional, ambos con distintas fórmulas. La democracia representativa requiere que además de partidos políticos, paralelamente se desarrollen instituciones democráticas fundamentales, tales como tribunales o comisiones electorales autónomas que garanticen con su imparcialidad la validez de las elecciones.

Es importante notar que si bien la realización de elecciones libres y plurales y la existencia de partidos políticos estables e instituciones electorales independientes son elementos fundamentales de una democracia representativa, ésta no estaría completa si no se diera la participación de la población en las elecciones para elegir a sus autoridades. La participación política convencional de los ciudadanos en una democracia se da a través del voto. El ejercicio del sufragio libre y universal por parte de los ciudadanos es por tanto considerado como el acto más importante de una democracia representativa.

6.3. PARTICIPACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO

La democracia participativa es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. A diferencia de la democracia representativa, la cual está

regularizada al punto de ser un ritual periódico, la democracia participativa es más aleatoria pero también más oportuna pues invoca la intervención social según la necesidad. En este sentido la democratización no debe dirigirse únicamente a las prácticas electorales sino a lograr la redistribución más igualitaria del poder dentro de una sociedad. Al hablar de democracia participativa se hace referencia a las mediaciones entre el Estado y la sociedad, las que se producen a través de la participación ciudadana. Ésta se refiere a las posibilidades que los ciudadanos, comunidades y diversos grupos sociales tienen de incidir en las políticas públicas y de realizar auditoría social, sin pasar necesariamente por la democracia representativa, los partidos políticos o la organización gremial. La participación ciudadana se invoca para asuntos económicos, administrativos y políticos. El desarrollo democrático requiere consolidar tanto la democracia representativa como la participativa, a través de procedimientos que permitan ampliar la intervención ciudadana en los asuntos públicos. La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales

Pueden definirse dos mecanismos o tendencias de relación entre el Estado y la sociedad [Restrepo, 1997]:

a) La socialización del Estado. Se refiere a la apertura de la administración pública y de los procesos de decisión a la participación directa de ciudadanos, comunidades y representantes de organizaciones de la sociedad civil a través de las políticas públicas y del poder local.

b) La auditoría social. Se refiere a la auditoría de la sociedad a los funcionarios, mandatarios, presupuestos y programas públicos.

En este libro se enfatiza la participación ciudadana en tres esferas: la participación en el proceso de políticas públicas, el ejercicio del poder local y el ejercicio de la auditoría social en la transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes electos. Para poder ejercer esa participación en forma efectiva se hace necesaria la existencia de una sociedad civil sólida, pero también la existencia de un ambiente político favorable para la participación, que puede englobarse en el término espacio público.

En cuanto a la participación en el proceso de políticas públicas debe indicarse que en su concepción más generalizada las políticas públicas se definen como acciones que apuntan a satisfacer el interés público y que están encaminadas hacia el bien común. Desde esta perspectiva las políticas públicas son concebidas como los medios a través de los cuales los principios, garantías, derechos y valores constitucionales se materializan o concretan en la realidad y dejan de ser meras nociones retóricas y difusas pasando a ser los ejes transversales que animan la acción positiva de las autoridades [Lindblom, 1991].

En la mayoría de los casos el Estado ha sido el único responsable de determinar las políticas a seguir y el único ejecutor de las mismas. En una democracia representativa el principal método de evaluación acerca de la efectividad de las políticas seguidas por un gobierno determinado han sido tradicionalmente las elecciones, en las cuales los ciudadanos muestran su aprobación o desacuerdo con las políticas ejecutadas. Sin embargo, las reformas del Estado y la demanda de mayor participación han sido elementos que han favorecido la inclusión de nuevos actores al proceso de las políticas públicas, las cuales se caracterizan hoy por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas siguen en la actualidad estando bajo la dirección del Estado, pero de modo creciente las organizaciones sociales buscan participar en el proceso en sus diversas etapas: el establecimiento de la agenda, la formulación de alternativas, la ejecución y la evaluación [Lahera, 2000].

La participación ciudadana en el ámbito del poder local se ha asociado crecientemente con el desarrollo democrático. El poder local se entiende como el conjunto de expresiones de poder en un ámbito espacial, jurídico y administrativo delimitado. Esto incluye las relaciones de poder que se establecen con el gobierno local, con otras entidades del gobierno central en el gobierno local, así como con el resto de personas, grupos y asociaciones de la sociedad civil local. El poder local debe abordarse a partir de la emergencia de actores políticos locales [Gálvez, Hoffman y Mack, 1998].

Un aspecto fundamental del poder local es la descentralización, la cual se considera como el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado más cercanas a la población, e independencia administrativa, así como legitimidad propia [Gálvez, Hoffman y Mack, 1998]. El fortalecimiento del poder local implica la descentralización, a través de procesos de desconcentración de funciones o de traslado de recursos y toma de decisión del ámbito nacional o federal al ámbito local. También implica el reconocimiento de la importancia de la participación de las comunidades en acciones de planificación, desarrollo y evaluación de políticas públicas. El ámbito local representa un espacio más tangible y propicio para la democracia participativa.

Otro tema vinculado, que en años recientes se ha convertido en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción es el de la "rendición de cuentas".[12] Generalmente se habla de la auditoría social como la rendición de cuentas vertical que es complementaria a la rendición de cuentas horizontal, es decir la que se realiza desde el interior del Estado mismo.

O'Donnell considera que entre las mismas agencias del Estado debe existir un control, auditoría o rendición de cuentas horizontal, la que supone la existencia de agencias del Estado, legalmente capaces de tomar acciones en contra de otros agencias o instituciones del Estado que hayan cometido acciones u omisiones calificadas como ilegales. Los principales mecanismos o las instituciones de la rendición de cuentas horizontal son: 1) La legislación que prohíba cualquier forma de nepotismo, corrupción o malversación de fondos públicos y debe exigir la declaración de bienes de los funcionarios. 2) Las agencias anticorrupción que deben controlar las acciones de los funcionarios públicos y de las distintas instituciones del estado. Destaca entre éstas el organismo judicial, el cual debe ser independiente en todos los aspectos [O'Donnell, 1997]. Por otro lado, a través de la rendición de cuentas vertical, o auditoría social, se busca evaluar, medir y controlar la gestión política y de la administración pública. La auditoría social implica la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública y se denomina social, por originarse desde la sociedad civil. En muchos países, la corrupción y el mal manejo de los fondos del Estado son impedimentos para la democracia y el crecimiento económico y tienen como principales consecuencias la inestabilidad, la poca credibilidad ciudadana en las instituciones gubernamentales y la desconfianza de la inversión. Es en esas circunstancias que surge la auditoría social.

La auditoría social se dirige al proceso evaluativo (eficiencia y calidad del servicio), de medición (rendición de cuentas) y control (transparencia), ejercido desde lo externo del sector público por la ciudadanía organizada,

12. En inglés se utiliza el término *accountability*.

a la acción y al ejercicio administrativo de un ente privado o público, destinado a producir un servicio de interés social o colectivo, con recursos del Estado y de la comunidad internacional.

Para Diamond [1999b] la auditoría social o *vertical accountability* se realiza a través de los siguientes mecanismos o instituciones:

a) Las elecciones: en dos aspectos, castigando o premiando con el voto a los gobiernos y partidos políticos, y exigiendo transparencia en las campañas electorales.

b) Medios de comunicación independientes: a través de canales abiertos y libres de información.

c) Organizaciones no gubernamentales: buscando incidir y monitorear, cada cual en su ámbito, la acción gubernamental.

Finalmente, en este apartado es importante definir el concepto de espacio público. Para Jurgen Habermas, el espacio público es una comunidad imaginaria en donde ciudadanos privados y agentes de gobierno se reúnen como público y articulan las necesidades de la sociedad con el Estado. La idea de esfera pública en el sentido de Habermas define un

escenario de las sociedades modernas en el que la participación política se realiza por medio del hablar, del discutir, del argumentar. Es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus asuntos comunes, por lo que se trata de un espacio institucionalizado de interacción discursiva. Este espacio es conceptualmente distinto del Estado: es un lugar para la producción y circulación de ideas que pueden en principio ser críticas del Estado mismo. La esfera pública en el sentido de Habermas también es conceptualmente distinta de la economía; no es un conjunto de relaciones de mercado, sino más bien de relaciones discursivas, un escenario para debatir y deliberar en lugar de comprar y vender. Así, este concepto de la esfera pública permite ver las diferencias entre los aparatos estatales, los mercados económicos, y las asociaciones democráticas, distinciones que son esenciales a la teoría democrática [Habermas, 1991].

El objetivo debe ser construir una esfera pública adecuada a la política democrática, lo cual depende tanto de la calidad del discurso como de la cantidad de la participación. La importancia de la esfera pública reside en su potencial como un modo de integración social. El discurso público (que Habermas más tarde llamó acción comunicativa) es un modo posible de coordinación de la vida humana, como lo son el poder del Estado y la economía del mercado [Habermas, 1991]. Estado y economía son, por lo tanto, ambos, tópicos cruciales y rivales de la esfera democrática.

La esfera pública está compuesta por todos los actores relevantes de la sociedad y por las agendas construidas por aquellos, de acuerdo con las relaciones de poder que prevalezcan. Hay por tanto una especie de relaciones interpúblicas que constituyen la esfera pública (la arena pública) de una sociedad. Adicionalmente, Frazer plantea la existencia de varias esferas públicas, de interacción discursiva dentro de espacios públicos parciales, como el de las mujeres, los trabajadores, los campesinos, indígenas, etc. En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil y sus relaciones constituyen junto con la intervención de los agentes del Estado la esfera pública de una sociedad. La agenda (*issues*) de la discusión se determina por la interacción de esos actores, de acuerdo con la correlación de fuerzas, pero también por el grado de desarrollo de la democracia, las condiciones democráticas de acceso, el pluralismo de los medios de comunicación.

6.4. PREEMINENCIA DEL PODER CIVIL

El poder militar ha estado tradicionalmente asociado a golpes de Estado, violencia y autoritarismo en los países en desarrollo y en particular en América Latina. Pion-Berlin indica que el estudio de los militares, Fuerza Armada o el Ejército en Latinoamérica siempre ha estado condicionado a las realidades del momento. Así, en los años sesenta los académicos pusieron su atención en los temas de violencia política y golpes de Estado; en los años setenta la academia se orientó hacia tratar de entender las causas de los rompimientos democráticos y la forma y contenido de los gobiernos autoritarios, por ejemplo el llamado "autoritarismo-burocrático."[13] En los años ochenta se enfatizó en las causas del debilitamiento de los gobiernos autoritarios, y en los años noventa el enfoque se orientó más hacia las relaciones cívicomilitares, y en particular la preeminencia del poder civil sobre los militares [Pion-Berlin, 2001: 4].

Si bien los militares jugaron un papel determinante en la vida política de casi todos los países de la región latinoamericana, fue en los países en donde se desarrollaron movimientos guerrilleros o de izquierda revolucionaria en donde éstos se vieron involucrados en el control total del Estado y en flagrantes violaciones a los derechos humanos.[14]

13. Héctor Rosada indica que los militares fueron vistos como la fuerza predominante en los regímenes autoritarios-burocráticos [Rosada, 1999: 35].

14. Por ejemplo en Chile, Argentina, El Salvador, Guatemala, Perú y Colombia.

El agotamiento del modelo autoritario a nivel interno e internacional dio paso a la ola democratizadora en América Latina a mediados de los años ochenta. Debe recordarse que en la mayoría de países, los militares aceptaron voluntariamente y hasta promovieron aperturas políticas que incluían la liberalización y en muchos casos incluso la democratización. Sin embargo, en la mayoría de países pudieron condicionar, controlar y limitar el proceso de democratización, convirtiéndose frecuentemente en árbitros de la política nacional [Loveman, 1999: 221].

Según Loveman el modelo de democracia protegida en el cual el Ejército es el protector del orden político y legal tiene una larga historia en la región y se encuentra implícita en muchas constituciones, las cuales con frecuencia le dan a las Fuerzas Armadas responsabilidades que van más allá de la defensa nacional [Loveman y Davies, 1997: 377].

Diamond, Linz y Lipset hacen una diferencia entre la presencia militar en el proceso político (el ejercicio de influencia y aún el poder de veto sobre ciertas decisiones) y un régimen militar en el cuál las Fuerzas Armadas colectivamente, y en nombre de la institución armada, ejercen el poder. Diferencian incluso a aquellos regímenes en donde el poder lo ejercen las Fuerzas Armadas como institución y aquellos en los cuales un militar encabeza el gobierno, lo cual no siempre significa que la institución esté involucrada [Diamond, Linz y Lipset, 1989: 34].

Una vez instaladas las nuevas democracias en la región a mediados de los años ochenta la influencia militar tuvo diferentes grados en distintos países. El grado de profundización de la democracia está asociado según muchos académicos a la eliminación de la presencia y la influencia militar en un gobierno civil electo. Schmitter y Karl, aceptan la definición de democracia hecha por Schumpeter –y discutida anteriormente– pero añaden dos elementos a esa definición: que los funcionarios electos puedan ejercer su poder sin oposición de funcionarios no electos, tales como los militares, y que la comunidad política sea autogobernable. En otras palabras, según esa concepción, una democracia es un conjunto de instituciones que permiten que los ciudadanos elijan a los principales responsables de tomar decisiones en elecciones competitivas, justas y periódicamente programadas, celebradas en el marco del gobierno de derecho, las garantías de libertad política y las prerrogativas militares limitadas [Schmitter y Karl, 1991].

Diamond, Linz y Lipset señalan que es imperativo que las nuevas democracias en América Latina reorienten el rol de los ejércitos, limitándolos a funciones relativas a la defensa externa, reduciendo las prerrogativas militares que les permiten tener influencia en el Estado, el sistema político y aún la sociedad civil, y ejerciendo el control civil y la supervisión de las Fuerzas Armadas, incluyendo las funciones estrictamente militares [Diamond, Linz y Lipset, 1989: 34]. Virtualmente todos los académicos que estudian el tema militar y la democracia coinciden en que la consolidación democrática va de la mano de la subordinación de las fuerzas militares al poder civil. Fitch enfatiza que el rol tradicional de los militares como árbitros o moderadores de la política es incompatible con la consolidación democrática [Fitch, 1998: 36-38].

La subordinación militar implica, ente otras cosas, que los civiles puedan definir el rol de las fuerzas armadas; los procedimientos establecidos para tomar decisiones relativas a las Fuerzas Armadas; el grado de supervisión civil sobre el ejército; y la supervisión de asuntos profesionales e institucionales tales como la educación militar, los ascensos y retiros, los gastos y el presupuesto y la distribución territorial y tácticas a seguir [Loveman, 1999]. La supremacía civil significa que los gobiernos electos democráticamente tienen autoridad en todas las políticas, incluyendo la definición de las metas y la supervisión de la organización e implementación de la defensa nacional. En un sistema como tal, el rol de los militares se limita a los asuntos de defensa nacional y seguridad internacional. Las estructuras gubernamentales deben permitir a los civiles ejercer la supervisión y el control de los servicios militares y de inteligencia [Diamond, Plattner y Tien, 1997].

Pese a que ha habido muchos avances en términos de la supremacía del poder civil sobre los militares en años recientes, Ruhl indica que el Ejército en América Latina continúa siendo una fuerza política importante y que las Fuerzas Armadas no se han subordinado plenamente a las autoridades civiles [Ruhl, 1998]. Para Diamond el lograr la preeminencia del poder civil incluye quitar de manos de las Fuerzas Armadas responsabilidades no militares tales como el desarrollo rural, la acción cívica, la inteligencia, la seguridad pública y la participación en el gabinete de gobierno [Diamond, 1999a: 113].

6.5. FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

La última dimensión de la democratización abordada en esta investigación es la del fortalecimiento de los valores democráticos. Diversos estudios en el área de la ciencia política en el mundo han demostrado la importancia que tiene la cultura democrática de la población para el desarrollo y mantenimiento de un sistema democrático. La democracia tiene mayores posibilidades de sobrevivir en el largo plazo si los ciudadanos muestran valores y actitudes democráticas que

trasciendan el descontento temporal con un gobierno en particular y si los mismos ven en los mecanismos democráticos la mejor opción para efectuar cambios sociales. Es por ello que, tal como indica Martz, cualquier estudio comparado debe tener en cuenta la cultura política como una dimensión importante [Martz, 1994].

En sociedades posconflicto, en las cuales gran parte de los esfuerzos se concentran en la reconstrucción o construcción democrática, es esencial que paralelamente al desarrollo de instituciones democráticas se generen procesos de reforzamiento de valores democráticos. Esto es fundamental dado que en las sociedades posconflicto (a diferencia de los casos normales de transición democrática) se ha producido como consecuencia del enfrentamiento armado una abierta polarización entre los sectores sociales en conflicto e incluso entre otros sectores de la sociedad. Adicionalmente, en las sociedades posconflicto la violencia puede ser vista por muchos como un procedimiento viable para resolver conflictos sociales.

Kumar [1997] señala que la democratización en sociedades posconflicto implica además de otras cosas, la internalización gradual de parte de la población de una serie de valores y normas que promuevan la tolerancia política y el acomodo mutuo. Indica que la democratización es un proceso largo y multidimensional que requiere del establecimiento de instituciones nuevas y la aceptación de una cultura política pluralista.

La cultura política puede ser entendida como el conjunto de orientaciones y actitudes de la sociedad hacia la política [Cot y Mounier, 1978]. La cultura política de una sociedad está determinada por las normas, valores y creencias relacionadas con las instituciones políticas existentes, además de los rituales y símbolos que refuerzan esas creencias [Jackisch, 1986]. Otra definición de cultura política es la del politólogo estadounidense Lucien Pye, quien la define como el conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que dan orden y sentido a un proceso político y que provee los supuestos y las reglas implícitas que gobiernan el comportamiento de un sistema político. Pye añade que lo anterior está condicionado por la historia política de cada sociedad y que a escala individual el conjunto de actitudes políticas es producto de estímulos que a lo largo del tiempo han orientado al individuo desarrollando su aprendizaje [García y Paniagua, 1994]. Mayer por su parte considera que cultura política se refiere a los siguientes elementos: actitudes o concepciones de cómo deben ser las cosas, valores o preferencias, sistemas de creencias o percepciones de cómo las cosas son, conocimiento e información y sentimientos acerca de los objetos políticos [Martz, 1994].

Aunque ha habido diversos intentos de clasificar los diversos tipos de cultura política que se dan en la práctica en el mundo,[15] la división más sencilla y común es la que establece que la cultura política de una sociedad puede ser autoritaria o democrática. La cultura política moderna o democrática se caracteriza por una sociedad en la cual los individuos muestran una orientación dirigida hacia su integración en los procesos políticos, conocen el sistema y su funcionamiento y se interesan en la participación activa para tratar de incidir en el proceso de toma de decisiones; los ciudadanos conocen además sus derechos cívicos y políticos pero están conscientes de sus obligaciones ciudadanas [Azpuru, 1994]. Más específicamente, hay ciertos valores democráticos fundamentales existentes en una cultura política democrática, tales como la tolerancia política (hacia otras personas o grupos con ideas o costumbres distintas), el apoyo a las instituciones de un sistema democrático (que trascienda el apoyo a un gobierno de turno), la creencia en el debido proceso y en los derechos de otros ciudadanos, la simpatía por líderes de carácter democrático y la confianza interpersonal. Éstos y otros componentes de la cultura democrática han sido empíricamente medidos (con indicadores que han sido desarrollados a través de los años) en estudios académicos llevados a cabo en diversos países. En contraposición, la cultura política tradicional o autoritaria se caracteriza por la falta de interés de la población en los procesos políticos, la falta de identificación con el sistema democrático, la poca tolerancia hacia opiniones de otros y la aceptación de la violencia incluyendo intervenciones militares como medio para resolver conflictos sociales o políticos. En sociedades con una larga historia de autoritarismo la construcción de una cultura democrática es particularmente importante, siendo necesariamente un proceso que puede llevar varias generaciones. Generalmente se presupone que vivir en un sistema político democrático automáticamente va a generar valores y actitudes democráticas, lo cual no es necesariamente cierto.

Hay diversos aspectos de la cultura política que pueden examinarse analíticamente. Uno de los principales es la existencia de apoyo para la democracia (también entendido como la legitimidad de la democracia). Una mayor legitimidad del

régimen democrático puede acrecentar las

15. La clasificación original fue propuesta por los politólogos Gabriel Almond y Bingham Powell, quienes propusieron seis tipos de cultura política: parroquial o localista, subjetiva, participativa, localista-subjetiva, subjetiva-participativa y localista-participativa. Ver Gabriel Almond y Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston, Little Brown, 1966) y Almond y Powell, *The Civic Culture Revisited* (Boston, Little Brown, 1980).

posibilidades de profundizar la democracia misma y en contraste, el apoyo a opciones autoritarias entre las masas puede socavar los esfuerzos para lograr la consolidación democrática.

La legitimidad puede definirse como el atributo de Estado que implica la existencia, en una mayoría de la población, de un grado de consenso que asegura la obediencia sin necesidad de recurrir a la fuerza. De acuerdo con el politólogo Juan Linz, la legitimidad es la creencia, entre una población dada, de que a pesar de sus imperfecciones y carencias las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran establecerse y que requieren obediencia a las reglas [Bobbio y Matteuci, 1985]. Un régimen autoritario no necesita de legitimidad en términos generales, ya que recurre al uso de la fuerza para hacer obedecer a los ciudadanos [Dogan, 1994].

Con frecuencia se confunde la legitimidad de las autoridades electas (que pudieran estar a cargo de las instituciones democráticas en un momento dado) con la legitimidad de la democracia como sistema y sus instituciones. Al hablar de legitimidad debe hacerse referencia a las instituciones permanentes que sostienen a un régimen, sin importar quiénes son las autoridades que puedan estar temporalmente encargadas de las mismas. No obstante, la legitimidad se encuentra estrechamente relacionada con los temas de la eficacia y la efectividad de las autoridades electas. Así, la inefectividad de los gobernantes debilita la autoridad del Estado y su legitimidad. Como bien señala Diamond, la legitimidad de las instituciones políticas se encuentra estrechamente relacionada con el desempeño de las mismas, en particular en resolver los problemas que preocupan a los ciudadanos [Diamond, 1999a].

La legitimidad de las instituciones democráticas, aunque es esencial, no es suficiente para sostener la democracia a través del tiempo. Hace varios años, el destacado politólogo David Easton afirmó que existen tres niveles de legitimidad o apoyo social: el apoyo a la comunidad política, el apoyo al régimen democrático y el apoyo a las autoridades en funciones [Dobry, 1990]. La legitimidad o el apoyo a la comunidad política implica la creencia de que las fronteras territoriales de un Estado son aceptables y válidas. El segundo nivel de legitimidad, o sea el del régimen, implica la aprobación por la sociedad de las reglas políticas necesarias para hacer funcionar el sistema político y conlleva el apoyo a la estructura de poder vigente; por ejemplo, el apoyo a un régimen democrático. Finalmente, la legitimidad del gobierno es más específica y se refiere al apoyo a las autoridades que dirigen los asuntos públicos en un momento dado; en una democracia es el apoyo a las autoridades electas. Como puede verse, existen importantes diferencias en los distintos niveles de legitimidad.

Cuadro I.1.NIVELES DE LEGITIMIDAD EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO*

	NIVELES DE LEGITIMIDAD O APOYO SOCIAL	
	Easton	Norris
Apoyo difuso	**1. Apoyo a la comunidad política**(orgullo de ser ciudadano de un país)	
		2. Apoyo a los principios del régimen (Inclinación por la democraciacomo valor, creencia en el debidoproceso, respeto a las reglas democráticas, rechazo a las opcionesautoritarias, tolerancia)
	Apoyo al régimen político	**3. Apoyo al desempeño del régimen** (satisfacción con el desempeñoo funcionamiento de la democracia)

	4. Apoyo al sistema y apoyo alas instituciones del régimen(confianza en las instituciones, apoyo al sistema político)
Apoyo especifico	**5. Apoyo a los actores políticos o a las autoridades**(confianza en los actores políticos, evaluación de la actuación de lasautoridades de turno)

(*) Este cuadro fue presentado originalmente en Azpuru, 2004. Para una discusión detallada de los niveles de legitimidad véase Norris, 1999.

Más recientemente, Pippa Norris, propuso la subdivisión de los tres niveles de legitimidad presentados por Easton en cinco niveles de legitimidad. En este esquema se mantiene la legitimidad de la comunidad política en un extremo (apoyo difuso) y el nivel de legitimidad de las autoridades en el otro extremo (apoyo específico). Sin embargo, el segundo nivel de legitimidad, o sea el del régimen democrático, se subdivide en tres niveles: el apoyo a los principios del régimen, la evaluación del desempeño o la actuación del régimen y el apoyo a las instituciones del régimen. El cuadro I.1. presenta la comparación entre las nuevas subdivisiones propuestas por Norris y el antiguo esquema propuesto por Easton.

Cuadro I.2.OPERACIONALIZACIÓN DE LAS DIMENSIONESDE DEMOCRATIZACIÓN UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN

Concepto	Definición operativa	Indicador
	A. Dimensión: Estado de Derecho	
Fortalecimientode la legalidad	Ausencia de impunidad	• Hay nueva legislación contra laimpunidad.
	Mayor acceso a la justicia	• Incremento, descentralización oampliación de operadores/instanciasde provisión de justicia.
		• Surgimiento de otras instanciasvinculadas al tema.
	Autonomía de poderes constitucionalese instituciones fiscalizadoras	• Existe independencia presupuestariaen esas instituciones.
		• Transformación de mecanismosde elección de funcionarios.
	Ausencia de poderes paralelos	• Legislación e institucionalidad vigentes.
Vigencia de derechosciviles y políticos	Libertad de asociación	• Nueva legislación.
	Libertad de reunión y manifestación	• Mecanismos creados para garantía (instituciones).
	Libertad de elegir y ser electo	• Número de casos de violación aesos derechos.
	Libertad de expresión o emisión delpensamiento	
Vigencia de derechosindividuales	Reducción violaciones del derechoa la vida, a la integridad y a laseguridad personal	• Nueva legislación.
		• Número de ejecuciones extrajudiciales.
		• Número de casos de tortura ouso excesivo de la fuerza.
		• Número de casos de desapariciónforzada.
		• Número de casos de amenazas ointimidaciones a operadores dejusticia y de derechos humanos.
	B. Dimensión: Democracia representativa	

Elecciones democráticas	Elecciones limpias, libres, periódicasy plurales	• Número de elecciones realizadasy tipo. • Hay aval de la comunidad nacionale internacional. • Según calendario constitucional. • Amplio espectro de opcionesideológicas partidarias.
	Representatividad de cargos deelección popular	• Representación étnica y degénero en el legislativo y gobiernoslocales.
	Tasas de participación electoral	• Número de ciudadanos inscritosen el registro electoral • Facilidades en mecanismos deregistro de ciudadanos. • Número de ciudadanos que participanen elecciones.
Institucionalización política	Credibilidad de institución electoral	• Confianza ciudadana en el TribunalElectoral. • Transformación de la legislaciónelectoral.
	Sistema estable de partidos políticos	• Número efectivo de partidospolíticos. • Volatilidad electoral.
	C. Dimensión: Participación y espacio público	
Relaciones Estado-sociedad	Participación ciudadana en toma dedecisiones Nacional Local	• Legislación que facilita la participación. • Experiencias de participación dela sociedad en la formulación depolíticas públicas.
	Mecanismos e instancias de diálogosociedad-Estado	• Existen instancias y mecanismosde diálogo.
	Transparencia y rendición de cuentas	• Transformaciones legales sobreel tema. • Mecanismos de control social (vertical).
Fortalecimientode la sociedad civil	Surgimiento de nuevos sujetos sociales	• Principales movimientos y organizacionessociales (género, indígenas y otros).
	Discusión pública de temas clave de la agenda nacional	• Ampliación del número de actoresque participan. • Ampliación de temas tratados enla "agenda nacional".
	D. Dimensión: preeminencia del poder civil	
Desmilitarizacióndel Estado	Función de la defensa nacional	• Legislación. • Institucionalidad. • Presupuesto para defensa (cantidady si está sujeto a fiscalizaciónlegislativa).
	Función de la seguridad pública	• Legislación. • Institucionalidad. • Número de efectivos de la policía. • Presupuesto para seguridad pública.
	Limitaciones a misiones no tradicionalesde la Fuerza Armada	• Misiones no tradicionales de laFuerza Armada acotadas.

	Eliminación de prerrogativas militares	• Fuero militar regulado. • Prerrogativas económicas noexistentes. • No control de medios de comunicación.
	Reconversión militar	• Reforma doctrinaria democrática. • Despliegue geográfico limitado. • Tamaño del ejército.
	E. Dimensión: Fortalecimiento de la cultura democrática	
Legitimidad de la democracia	Apoyo social hacia el régimen democrático	• Existe preferencia ciudadana haciala idea de la democracia.
	Apoyo social hacia los principiosdemocráticos	• Existe apoyo social hacia normasdemocráticas. • Existe tolerancia hacia otros conideas políticas distintas. • Existe rechazo hacia opcionesautoritarias de gobierno.
	Apoyo social al desempeño de lademocracia	• Existe satisfacción con la formaen que está funcionando la democracia.
	Apoyo social al sistema político y lasinstituciones democráticas	• Existe apoyo social hacia el sistemapolítico. • Existe apoyo social hacia las institucionesdemocráticas (diferenciadodel apoyo a las autoridadesde turno).
Legitimidad de la paz	Apoyo social hacia la idea de la pazy los Acuerdos de Paz	• Existe una percepción favorablehacia la paz. • Se da importancia a los Acuerdosde Paz y a los logros obtenidos.
	Convivencia pacífica entre ciudadanos	• Resolución pacífica de conflictossociales.

Existen diversas formas de medir la legitimidad en sus distintos niveles a través de estudios de opinión pública. También es importante examinar el otro lado de la moneda, es decir la prevalencia de valores autoritarios entre los ciudadanos que en lugar de coadyuvar a construir la democracia puedan obstaculizar ese proceso de distintas maneras. Finalmente, en sociedades posconflicto también es fundamental tener una perspectiva acerca del apoyo social hacia la paz, entendida ésta en sus diversas dimensiones.

6.6. LOS INDICADORES UTILIZADOS EN CADA DIMENSIÓN

Dada la complejidad y el alcance del tema estudiado, se hace indispensable delimitar los conceptos antes discutidos. Metodológicamente estos conceptos deben ser operacionalizados para llegar finalmente a tener indicadores que permitan realizar el análisis. En cada una de las dimensiones consideradas en este documento, se han identificado conceptos importantes, los cuales a su vez se han desagregado en definiciones operativas y finalmente en variables o indicadores concretos, como puede observarse en el cuadro I.2. Para evaluar los avances en los procesos democratizadores de Guatemala y El Salvador y tener parámetros para la comparación entre ambos países, se ha intentado en esta investigación la cuantificación de los avances por cada indicador. En algunos casos, los indicadores son de índole cualitativa.

En los capítulos II y III se describe el estado de situación de las dimensiones de la democratización antes señaladas en El Salvador y Guatemala respectivamente, utilizando el esquema contenido en el cuadro I.2. Finalmente, en el capítulo IV,

también utilizando ese esquema, pero de una manera más sucinta, se compara la situación existente en ambos países.

7.LA MEDICIÓN EMPÍRICA DE LA DEMOCRACIA

Dado que en este estudio se utilizan indicadores cuantitativos de avance de la democracia en Centroamérica, es importante hacer algunas anotaciones acerca de la medición empírica de la democracia. La importancia de la democratización en el mundo actual ha llevado a diversos académicos y organizaciones internacionales a tratar de establecer parámetros empíricos con los cuales medir los avances, estancamientos o retrocesos de la democracia, en particular en las democracias emergentes. Aunque no siempre se basan en conceptualizaciones académicas de la democracia como las discutidas anteriormente, los esfuerzos que se han hecho por evaluar la democracia tienden a coincidir en algunos puntos, aunque generalmente difieren en cuanto a los indicadores utilizados. Básicamente hay dos tipos de datos que pueden ayudar a evaluar el grado de desarrollo político en una sociedad determinada: indicadores agregados e indicadores de opinión pública. Los primeros son datos construidos a partir de información secundaria y con frecuencia dispersa sobre aspectos institucionales o funcionales del sistema político. Los indicadores de opinión pública, por el contrario, se construyen a partir de encuestas que miden las actitudes, creencias y comportamientos relacionados con la vida democrática. En otras palabras, puede decirse que los indicadores agregados miden el desarrollo político del régimen, mientras que los indicadores de opinión pública miden el apoyo ciudadano hacia la democracia y el grado de desarrollo de la cultura democrática en una sociedad determinada.

En todo caso, cabe destacar que todos estos esfuerzos son valiosos, dado que la medición empírica de la democracia, aun con fallas y limitaciones, puede facilitar el análisis comparado entre países y evitar en alguna medida, el subjetivismo que muchas veces se presenta cuando se hacen análisis de la democracia en un país determinado basándose únicamente en percepciones de los investigadores o de las élites que son entrevistadas o consultadas [Azpuru, 2001].

En relación con los indicadores agregados, Schedler [2001] indica que si se quiere saber si un régimen es democrático se debe (a) definir la democracia, (b) operacionalizar la definición, y (c) salir a buscar y chequear los datos. Bowman, Lehoucq y Mahoney señalan que por propósitos empíricos muchos académicos consideran que la democracia debe ser definida en términos de un set mínimo de procedimientos políticos. Indican que aunque el término operacionalización se utiliza a veces como sinónimo de medición, esta última incluye tanto la operacionalización como el registro de casos concretos. Para operacionalizar un concepto, es necesario desarrollar una serie de medidas o indicadores que sean codificables y eventualmente agregados unos con otros [Bowman, Lehoucq y Mahoney, 2003].

Es evidente que existen dificultades al tratar de medir un concepto multidimensional como la democracia. La tendencia a cuantificar o determinar con mayor exactitud los avances de la democracia es relativamente reciente y todavía se está lejos de llegar a un acuerdo tanto sobre el contenido de las mediciones (los conceptos a medir) y sobre las variables e indicadores a utilizar. Más aún, muchas de las mediciones utilizadas hoy día todavía se quedan a nivel muy general y no han sido operacionalizadas en detalle. Beetham por ejemplo, presenta una serie de indicadores generales, importantes en la medición de especificidades acerca de la democracia, pero difíciles de desagregar numéricamente hablando [Beetham, 1994].

A diferencia de la medición del nivel de desarrollo económico o social–para los cuales indicadores como el ingreso per cápita, el PNB, la tasa de analfabetismo o la mortalidad infantil de cada país son generalmente aceptados para efectos comparativos–en el campo político no se ha llegado a consenso a nivel académico ni en organismos internacionales acerca de cuáles son los mejores indicadores para medir el desarrollo político. Sin embargo, sí hay indicadores que son utilizados con mayor frecuencia para hacer comparaciones entre países a través del tiempo, siendo éstos Freedom House, Polity IV, Vanhanen y, más recientemente, el índice de *The Economist*. Estos tres indicadores apuntan a medir el desarrollo democrático en forma integral. Más específicamente el índice de corrupción de Transparencia Internacional y la tasa de participación electoral de International IDEA son también frecuentemente utilizados. El Banco Mundial también ha desarrollado en años recientes los llamados indicadores de control de la gobernanza (*governance control indicators*), incluyendo los siguientes: voz y rendición de cuentas; estabilidad política; Estado de Derecho; efectividad del gobierno; popularidad del presidente; control de corrupción y calidad reguladora.

Existe también una serie de indicadores agregados desarrollados específicamente para la región latinoamericana. El más antiguo es el llamado índice de democracia de Fitzgibbon, siendo más recientes el índice de democracia electoral desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el llamado índice de desarrollo democrático en América Latina, desarrollado por Poliat-KAS, con sede en Argentina.

La mayoría de esos índices intentan medir conceptos como derechos políticos, libertades civiles, institucionalización de la democracia, competitividad del proceso electoral y rendición de cuentas. Es importante notar que varios de los índices anteriores tienen limitaciones de diverso tipo. Por un lado, en términos de la validez de los indicadores puede señalarse que varios se quedan a nivel muy general y la forma de operacionalización de los conceptos es debatible. Adicionalmente, no todos los índices se recaban o construyen con regularidad, de manera que es difícil efectuar análisis longitudinales que permitan observar cambios en el tiempo. A nivel estadístico se ha señalado que en aras de la generalización de algunos índices y la posibilidad de su utilización en diversos contextos y sociedades, se ha perdido exactitud en las mediciones. Por otro lado, en términos de la confiabilidad de los datos, puede cuestionarse las fuentes de las cuales se obtiene la información, ya que algunos índices se basan en fuentes secundarias que pueden ser inexactas o parcializadas [Bowman, *et al*., 2003]. Por otro lado, muchos datos se basan en la percepción de expertos extranjeros o élites locales, a quienes se pide su opinión subjetiva acerca del grado de democracia existente en un país determinado y acerca de las libertades civiles y políticas prevalecientes. Con frecuencia estos datos son obtenidos de personas que no conocen de cerca todos los países acerca de los cuales se les pregunta. Esto ha llevado a que tal como indican Bowman, Lehoucq y Mahoney, los datos presentados por los diversos índices acerca de los países centroamericanos en el siglo XX, por ejemplo, no coincidan unos con otros.

Como se indicó anteriormente, la forma alternativa, o complementaria de medir la democracia es a través de encuestas que evalúan la opinión ciudadana acerca de la democracia y las instituciones democráticas. Las encuestas regionales como el Afrobarómetro, el Eurobarómetro o el Latinobarómetro han sido fuente de información acerca de las percepciones democráticas en diversos países, pero en general no se han sistematizado los cuestionarios o las muestras utilizadas ni se han elaborado índices comunes que permitan hacer análisis comparados.

8.LA COMBINACIÓN DE METODOLOGÍACUANTITATIVA Y CUALITATIVA

Dadas las características de esta investigación que busca en última instancia tener parámetros confiables de comparación entre Guatemala y El Salvador, el método adoptado es el análisis político comparado. En el marco de las modalidades que este método puede asumir, en esta investigación se utilizará un análisis binario, que tal como indican Dogan y Pelassy, es una comparación limitada a dos países que han sido cuidadosamente seleccionados [Dogan y Pelassy, 1990]. Este tipo de comparación permite una confrontación detallada que es casi imposible cuando se incluyen demasiados casos (es decir países) en el análisis.

Peters indica que en un análisis comparado tanto las similitudes como las diferencias entre los países estudiados salen a relucir y que el investigador debe enfocarse en la medida de lo posible en aislar el factor o número limitado de factores que parecen producir cambios en la variable dependiente en los países estudiados [Peters, 1998]. Con independencia del número de países incluidos en la investigación, el análisis comparado puede tener dos enfoques principales: el configurativo o cualitativo y el cuantitativo o estadístico.

Es importante mencionar algunas diferencias básicas entre la investigación cuantitativa y la cualitativa. La investigación cuantitativa favorece la descripción y la explicación de los fenómenos, mientras que las cualitativas se enfocan más en comprender el significado de los fenómenos. Los estudios cuantitativos tienden a usar un enfoque deductivo, que parte de usar teorías para generar hipótesis, las cuales son probadas empíricamente. Por el contrario, las investigaciones cualitativas tienden a ser inductivas y a buscar generar interpretaciones del mundo social. Finalmente, las investigaciones cuantitativas utilizan metodologías tales como encuestas o información agregada con gran número de casos, mientras que las cualitativas se basan más bien en entrevistas a profundidad, observación directa y observación participativa.

Aunque existen divergencias entre los académicos que utilizan uno y otro enfoque, la lógica fundamental de la comparación no debe variar.[16] En este orden, algunos académicos sugieren que es posible, y muchas veces deseable, combinar ambos enfoques. Read y Marsh indican que existen razones por las cuales combinar metodologías [Read y Marsh, 2002: 237], por ejemplo cuando un solo método no le permite al investigador estudiar todos los aspectos de su pregunta de investigación. Muchos investigadores aseguran que combinar ambos métodos incrementa la validez de la investigación, porque usar una variedad de métodos significa que un método sirve para corroborar el otro.

Es común el término "triangulación" cuando se hace referencia a la combinación de dos o más métodos de investigación en el estudio del mismo tema empírico. Se han mencionado tres tipos básicos de combinación de métodos: el diseño de dos fases, el diseño de método dominante/menos dominante y el diseño de metodología combinada. En el primero, cualquiera de los dos enfoques, el cualitativo o el cuantitativo, sirve como base para realizar el otro. En el segundo el investigador adopta un enfoque dominante y solo utiliza el otro como algo complementario. Según Cresswell el tercer tipo de diseño puede ser usado en cualquier etapa del proceso de investigación e implica utilizar

16. Ver Peters, 1998. Cabe resaltar que existe un gran debate entre estudiosos de la Ciencia Política (en particular en Estados Unidos) acerca de las ventajas de una y otra metodología.

tanto el enfoque deductivo como el inductivo y darle un peso similar a los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos [Cresswell, 2003].

En esta investigación se ha escogido el tercer tipo de diseño y se combinan metodologías cualitativas con cuantitativas a efecto de obtener una visión integral de la problemática de la paz y la democratización en Guatemala y El Salvador. La pregunta central de la investigación es si los procesos de construcción de paz en Guatemala y El Salvador contribuyeron a fortalecer los procesos de democratización en ambos países, en las dimensiones seleccionadas para los propósitos de este estudio. El punto de partida es la situación o el estado en que la firma de la paz encontró a los procesos de democratización que ya se habían iniciado en ambos países.

Para evaluar los avances o limitaciones de la democratización en El Salvador y Guatemala, en este estudio se utilizaron diversos métodos de recopilación de datos, combinando, como ya se señaló antes, metodología cuantitativa y cualitativa:

a) Se realizaron entrevistas a profundidad a 23 ciudadanos que en cada país se consideraron como parte de la élite social y política, incluyendo líderes de movimientos populares. También se incluyó algunos miembros de la comunidad internacional. Muchos de los entrevistados estuvieron directamente involucrados en la negociación, firma e implementación de los Acuerdos de Paz.

b) Se pidió a los entrevistados y a otros 25 ciudadanos destacados en cada país (para un total de 50 por país) que llenaran boletas de juicio de valor acerca de los avances/limitaciones de los procesos democratizadores en sus respectivos países, en cada una de las dimensiones incluidas en este estudio.

c) Para conocer la opinión general de los ciudadanos se utilizaron encuestas de nivel nacional, provenientes del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, el cual incluyó a solicitud de los investigadores, preguntas específicas acerca de la paz en Guatemala y El Salvador en 2004. En el caso de El Salvador también se utilizó una encuesta realizada en 2001 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUODOP), en la cual se abordan valoraciones sobre el proceso de paz en ese país.

d) Se recopiló información agregada–basada en lo posible en datos primarios y no en fuentes secundarias–acerca de las cinco dimensiones utilizadas en este estudio y acerca de otros temas vinculados. Se incluyen aquí indicadores de democracia utilizados a nivel internacional, así como otros indicadores incluidos en la base de datos del proyecto *The Effects of US Foreign Assistance on Democracy-Building*, coordinado también por la Universidad de Vanderbilt.

Es importante señalar que se tienen en cuenta como variables antecedentes y como variables intervinientes, aquellos factores contingentes nacionales e internacionales que puedan haber influido en la implementación de los acuerdos y en el proceso de democratización (ver diagrama I.1. La investigación se maneja a dos niveles de comparación: la comparación intra-sociedad en el tiempo (*cross-time*) y la comparación inter-países (*cross-country*).

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO I

Andrade, Larry

2005 "Estado de Derecho, Informe sobre Guatemala, Parte I". En *Cuaderno de Estudio*, No. 60, Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Arnson, Cynthia J. (ed.)

1999 *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington y Stanford: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press.

Ardón, Patricia

1998 *La paz y los conflictos en Centroamérica*. Guatemala: OXFAM-CIDECA.

Azpuru, Dinorah

1994 *Estudio de la realidad política de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

2001 "Evaluando la democratización y la paz en Guatemala". *Revista ASIES*, No. 1, Guatemala.

2004 "Los jóvenes y la democracia en Guatemala". En Florisabel Rodríguez, Silvia Castro y Johnny Madrigal (eds.). *Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana*, Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA.

Bendaña, Alejandro

2002 "What kind of peace is being built? Critical Assessments from the South". Ponencia presentada para el décimo aniversario de la Agenda for Peace, para el International Development Research Center, Canadá, julio.

Beetham, David

1994 "Key Principles and Indices for a Democratic Audit". En Beetham, D. *Defining and Measuring Democracy*. London: Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, Inc.

Bobbio, N. & Matteuci, N.

1985 *Diccionario de Política*, Vol. 1, Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

Bowman, K., Lehoucq, F. Y Mahoney, J.

2003 "Measuring Political Democracy: Data Adequacy, Measurement Error and Central America". Ponencia presentada en la Reunión de la American Political Science Association (APSA), Philadelphia.

Cameron, Maxwell

2002 "Democracy and the Separation of Powers: Threats, Dilemmas and Opportunities in Latin America". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies,* Vol. 27, No. 53.

CAPEL. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral

1989 *Diccionario electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Collier, D. y Levitsky, S.

1997 "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, 49.3, pp. 431-451.

Cot, J.P. y Mounier, J.P.

1978 *Sociología política*. Barcelona, España: Editorial Blume.

Cresswell, John

2003 *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches,* 2a. Ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Dahl, Robert

1989 *La poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Ed. Tecnos.

1999 *On Democracy*. New Haven: Yale University.

Darby, John y Mac Ginty, Roger

2002 *Contemporary Peacemaking, Conflict, Violence and Peace* Processes. New York: Palgrave-McMillan.

Di Palma, Guiseppe

1993 "¿Cómo se democratizan los países o por qué se democratizan los países?" *Transiciones a la Democracia*. México: Cambio XXI, Fundación Mexicana.

Diamond, Larry

1999a *Developing Democracy, Toward Consolidation*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.

1999b "Institutions of Accountability". *Hoover Digest*, No. 3.

2002 "Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy,* vol. 13, No. 2 (April), pp. 21-35.

Diamond, Larry, Linz, Juan y Lipset, Seymour Martin

1989 *Democracy in Developing Countries, Volume 4 Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Diamond, L., Plattner, M. y Tien, H.

1997 *Consolidating the Third Wave Democracies, Regional Challenges*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.

Dobry, Michael

1990 "Crisis políticas y procesos de deslegitimación". En: Torres-Rivas, Edelberto (compilador), *Política: teoría y método*. San José, Costa Rica: EDUCA.

Dogan, Mattei

1994 "The Pendulum between Theory and Substance". En: Mattei Dogan y Ali Kazencigil (Eds.). *Comparing Nations, Concepts, Strategies, Substance*. Oxford y Cambridge: Blackwell.

Dogan, Mattei y Pelassy, Dominique

1990 *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. 2nd. Edition, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

Doyle, Michael W. y Sambanis, Nicholas

2000 "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis". *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, diciembre, pp. 779-801.

Fitch, Samuel

1998 *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.

Freedom House

2005 *Freedom House Report 2005*. www.FreedomHouse.org

Gálvez, V., Hoffman, C. y Mack, L.

1998 "Poder local y participación democrática". *Debate 40*, Guatemala: FLACSO.

García, Ramón y Paniagua, José Luis

1994 *Introducción a las ciencias políticas*. Madrid: Impresa, 2a. edición.

Habermas, Jurgen

1991 *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.

Hampson, Fen Osler

1996 *Nurturing Peace, Why Peace Settlements Succeed or Fail*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Haynes, Jeff

2001 *Democracy in the Developing World: Africa, Asia, Latin America and the Middle East*. Cambridge: Polity Press.

Jackisch, C.

1986 "Latinoamérica: cultura política y estabilidad democrática". *Revista Contribuciones*, No. 4, octubre-diciembre 1986, CIEDLA (Buenos Aires).

Klaren, Peter y Bossert, Thomas (Eds.)

1986 *Promise of Development, Theories of Change in Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.

Kumar, Krishna (Editor)

1997 *Rebuilding Societies after Civil War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

1998 *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Lahera, Eugenio

2000 "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas". *Revista CLAD*, No. 16, Caracas.

Licklider, Roy

1995 "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993". *American Political Science Review*, Vol. 89, Issue 3 (Septiembre), 681-690.

Lindblom, Charles

1991 *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Linz, Juan y Stepan, Alfred

1978 *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press

1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.

Loveman, Brian

1999 *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington, Del: SR Books.

Loveman, Brian y Davies, Thomas

1997 *The Politics of Antipolitics; The Military in Latin America*. Wilmington, Delaware: SR Books, edición revisada.

Lund, Michael

2002 "What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock on Peacebuilding and Charting Next Steps". *Discussion*

Paper preparado en ocasión del décimo aniversario de la Agenda para la Paz para el International Development Research Center, Canada, Julio.

Martz, John

1994 "Comparing Similar Countries, Problems of Conceptualization and Comparability in Latin America". En: Mattei Dogan y Ali Kazencigil (Eds.). *Comparing Nations, Concepts, Strategies, Substance*. Oxford y Cambridge: Blackwell.

Norris, Pipa (Ed.)

1999 *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

O'Donnell, G.

1979 *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkely, CA: Institute of International Studies.

1997 "Horizontal Accountability in New Polyarchies". Reporte de la Conferencia *Third Vienna Dialogue on Democracy on "Institutionalizing Horizontal Accountability: How Democracies Can Fight Corruption and the Abuse of Power"*, junio. National Endowment for Democracy y Austrian Institute for Advanced Studies.

2001 "Democratic Theory and Comparative Politics". Ponencia presentada en el Congreso de la Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies (CALACS). Guatemala, febrero.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe

1986 *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.

Ottoway, Marina

2003 *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Paris, Ronald

1997 "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism". *International Security*, Vol. 22, Issue 2 (Autumn), pp. 34-89.

2004 *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, Guy

1998 *Comparative Politics, Theory and Method*. New York: New York University Press.

Pion-Berlin, David (Ed.)

2001 *Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives*. Chapel Hill y London: The University of North Carolina Press.

Pittsburgh Post-Gazette

2006 "Central America even trendier, as war memories recede", Pittsburgh, PA, March 8, 2006.

Pridham, Geoffrey

1995 *Transitions to Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Read, Melvin y Marsh, David

2002 "Combining Quantitative and Qualitative Methods". En: Marsh, David y Gerry Stoker (eds.) *Theory and Methods of Political Science*, segunda edición. New York: Palgrave MacMillan.

Reilly, Ben

2003 "Democratic Validation". En John Darby y Roger MacGinty, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. New York: Palgrave-McMillan.

Restrepo, Darío

1997 "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social". *Revista CLAD*, No. 7, Caracas.

Roberts, Ken

2000 "Populism and Democracy in Latin America". Ponencia presentada en la Conferencia *Threats to Democracy in Latin America*, University of British Columbia, Vancouver, Canada, noviembre.

Rosada, Héctor

1999 *Soldados en el poder, proyecto militar en Guatemala (1944-1990)*. San José: FUNDAPADEM.

Ruhl, Mark

1998 "Changing Civil-Military Relations in Latin America". *Latin American Research Review*, Vol. 33, No. 3, 1998.

Schedler, Andreas

2001 "Measuring Democratic Consolidation". *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol. 36, No. 1, pp. 66-92.

Schmitter, Philippe y Karl, Terry Lynn

1991 "What Democracy Is. . . And Is Not". *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, septiembre.

UNDP. United Nations Development Program

2004 *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: United Nations Development Program.

UNITR. United Nations Institute for Training and Research

1999 *The Challenge of Democratic Transitions in Post-Conflict Situations: Applying Lessons from the Past to Future UN Peacemaking and Peacebuilding*, Final Report, seminario realizado marzo 26-29, en Ginebra, Suiza, mimeo.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

CAPÍTULO IILA CONTRIBUCIÓN DEL PROCESO DE PAZA LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR (1992-2004)

Ricardo Córdova MacíasCarlos G. RamosNayelly Loya Marín

1.INTRODUCCIÓN

El objetivo general del proyecto de investigación fue estudiar la contribución de los procesos de paz en Guatemala y El Salvador a la democratización en ambos países. En este sentido y para este estudio en concreto, se analiza de qué manera ciertos elementos del proceso de paz (agenda, actores involucrados, la institucionalidad creada a raíz de los acuerdos, etc.) y los compromisos contenidos en los acuerdos, se han interrelacionado e influido en el fortalecimiento democrático de El Salvador, para finalmente poder establecer los logros alcanzados y los desafíos pendientes.

El estudio es guiado por un concepto netamente político de democracia, que centra su atención en los aspectos políticos de representación e institucionalización del régimen democrático, así como la desmilitarización y la subordinación de la Fuerza Armada a la autoridad civil legítimamente constituida. El análisis de lo anterior se circunscribe a los acuerdos políticos que fueron estipulados en los Acuerdos de Paz con el objeto de lograr la democratización del país. De allí que un análisis de la democracia social y económica–aun y cuando pudiera enmarcarse dentro de los acuerdos–, quedan fueran del alcance del proyecto. En este contexto, lo que se espera es poder proporcionar una panorámica general de la contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador en el período 1992-2004.

En el capítulo correspondiente al marco teórico y metodológico de la investigación se ha presentado el marco conceptual sobre la democracia que ha servido de referencia para el estudio, así como se han explicado en detalle las cinco dimensiones de la democracia analizadas en este estudio (el Estado de Derecho, la democracia representativa, la participación y el espacio público, la preeminencia del poder civil y el fortalecimiento de la cultura democrática), la operacionalización que se ha hecho de las mismas, así como las distintas fuentes de información utilizadas.

La estructura de este capítulo es la siguiente: En una primera parte se analiza y describe brevemente el contexto histórico de la guerra y el proceso político durante la década de los ochenta, luego se narra de manera concisa el proceso de negociación de paz, para después presentar las condiciones políticas, económicas y sociales en que se encontraba el país al momento de la firma de los Acuerdos de Paz. Consecutivamente se desarrolla un apartado en donde se analiza el contenido de los Acuerdos de Paz desde la perspectiva de las dimensiones e indicadores del estudio. Luego se analiza el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz presentando una visión estratégica y de conjunto del mismo.

La segunda parte, el núcleo del estudio, presenta la contribución de la paz a la construcción de la democracia política, en

cada una de las dimensiones mencionadas: Estado de Derecho, democracia representativa, participación y espacio público, preeminencia del poder civil y cultura democrática. A su vez, cada uno de estos apartados desarrolla una parte introductoria, luego viene la presentación y el análisis de los resultados de la valoración de los informantes clave entrevistados, le sigue el análisis que se ve enriquecido por las valoraciones de los entrevistados, y al final se presentan las conclusiones de cada dimensión. En la parte final, se presentan las conclusiones y se identifican los principales desafíos.

Las principales fuentes utilizadas para analizar el caso de El Salvador fueron: Las entrevistas con actores claves, el *judgment data*, la revisión bibliográfica, las encuestas de opinión pública y la información agregada. De acuerdo con el diseño metodológico del estudio, se elaboró una guía de entrevista, que fue aplicada a 23 personas correspondientes a los siguientes sectores: ex negociadores del FMLN, ex negociadores del gobierno, ex funcionarios miembros de las comisiones de implementación de los acuerdos, ex miembros de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador, cooperantes internacionales, sociedad civil (académicos, sector iglesia, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado y medios de comunicación); las cuales se realizaron en el período comprendido entre noviembre de 2003 y febrero de 2004.[1] Una vez realizadas las entrevistas, se procedió a transcribir el contenido de las mismas, y luego fueron procesadas utilizando el programa The Ethnograph, versión 5.0.

En el diseño metodológico del estudio se definió aplicar un *judgment data* o boleta de juicio de evaluación, para obtener las valoraciones de un grupo de informantes clave. En el instrumento utilizado se les pedía a los entrevistados que pensaran en la situación actual en comparación con la situación existente al firmarse la paz, y que sobre esa base emitieran una opinión sobre la naturaleza del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambios, o retroceso) para los 32 temas identificados relacionados con las cinco áreas del estudio: Estado de Derecho, democracia representativa, participación y espacio público, preeminencia del poder civil y fortalecimiento de la cultura democrática. La boleta del *judgment data* fue aplicada entre noviembre de 2003 y febrero de 2004. En el Anexo se puede consultar la boleta utilizada, la cual le fue aplicada a 50 personas representativas de distintos sectores a quienes para propósitos de este estudio se les ha considerado como élites o informantes claves, y en ese carácter se han procesado sus opiniones:[2] Ex negociadores del FMLN, ex negociadores del gobierno, ex funcionarios miembros de las comisiones de implementación de los acuerdos, cooperantes internacionales, sociedad civil (académicos, sector iglesia, organizaciones no gubernamentales, sector privado y medios de comunicación) y ex alcaldes del interior del país, cuyas regiones fueron bastante afectadas por el conflicto armado.

Se han utilizado básicamente dos encuestas de opinión pública representativas a nivel nacional. Se tuvo acceso a la base de datos de la encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP): "Encuesta de evaluación del año 2001. Consulta de opinión pública de noviembre–diciembre de 2001", realizada entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2001. El tamaño de la muestra es de 1,215 encuestas

1. Solamente una entrevista se realizó en el mes de mayo de 2004. En el Anexo se puede consultar la guía de entrevista utilizada, y la lista de personas entrevistadas. La información recopilada para este capítulo abarca hasta finales del año 2004.

2. De las 50 personas a las que se les pasó la boleta de "judgment data", 23 corresponden a las personas a las que también se les pasó la guía de entrevista. En el Anexo se puede consultar la lista de personas a las que se les aplicó el *judgment data*.

válidas, con un margen de error estimado de +/- 2.8%. También se utilizó la base de datos de la encuesta sobre la cultura política de la democracia, realizada en abril-mayo de 2004 para el caso de El Salvador por el IUDOP, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Universidad de Vanderbilt. El tamaño de la muestra es de 1,589 encuestas válidas, con un margen de error estimado de +/-2.5%. Esta encuesta se realizó en los países de Centroamérica, México y Colombia, en el marco del Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt.

Con el propósito de obtener insumos para la elaboración de este estudio, se encargaron cuatro informes de consultoría:

a) Luis Ventoza. Percepción sobre el funcionamiento de la democracia en la posguerra. Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador, 18 de mayo de 2004.

b) Jaime López. La contribución de la paz al proceso democrático de El Salvador desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción y la transparencia. Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador, julio de 2004.

c) Edgardo A. Amaya Cóbar. Proceso de paz y evolución del Estado de Derecho en El Salvador. Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador, 18 de mayo de 2004.

d) Rafael E. Cartagena. Las transformaciones de los medios de comunicación salvadoreños y su aporte a la democratización durante el período 1992-2002. Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador, 19 de julio de 2004.

En la sección en la que se cita alguno de estos trabajos, se coloca la referencia completa del informe en cuestión. Para la elaboración de este estudio se ha recopilado la información durante los años 2003 y 2004. Se ha incluido información hasta inicios del segundo semestre de 2004, teniendo como referencia el cambio de gobierno. En septiembre de 2004 se realizó un taller con actores centrales en el proceso de negociación e implementación, y académicos que han estudiado el proceso de construcción de paz y democratización en El Salvador–personas que también fueron entrevistadas en el marco de este estudio–, con el propósito de presentar algunos de los principales hallazgos del estudio y recibir retroalimentación para la elaboración del informe final.[3]

3. Se quiere dejar constancia de agradecimiento al Lic. Miguel Cruz, director del IUDOP y al Dr. Mitchell A. Seligson, director del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, por haber autorizado el acceso a ambas bases de

2.LA GESTACIÓN DELA PAZ EN EL SALVADOR

2.1. EL CONTEXTO NACIONAL: GUERRA Y PROCESO POLÍTICO

A. Contexto histórico

La historia política reciente de El Salvador se inicia teniendo como contexto la crisis general de 1930 cuyos efectos son derivados de la Gran Depresión en la economía internacional. En marzo de 1931 se realizan elecciones presidenciales competidas en las que triunfa el Ing. Arturo Araujo y su Partido Laborista. Sin embargo, su gobierno dura pocos meses, ya que es derrocado en diciembre de ese mismo año por el Gral. Maximiliano Hernández Martínez, quien fuera el vice-presidente de Araujo. Con este golpe de Estado, se trunca al incipiente proceso por institucionalizar un sistema de partidos, y se produce el ascenso del militarismo en la vida política del país.[4]

El golpe de Estado dio paso a una dictadura militar de 13 años de duración del Gral. Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), en el marco de la cual se sentarían las bases para un régimen político de corte autoritario y militar que se basaba en una alianza entre el sector militar y los grupos oligárquicos que perduraría hasta la crisis de 1979 [ver Eguizábal, 1984: 18]. A partir de ese momento y por las siguientes décadas, los gobiernos militares recurrieron a las elecciones para crear una imagen de legitimidad, y, se creó el partido oficial, como vehículo político de la Fuerza Armada [Zamora, 1998b: 26]. En este período hubo tres partidos oficiales: Pro-Patria (hasta 1945), PRUD (1950-1959) y PCN (1961-1979) [Zamora, 1995: 42].

Zamora [1995: 44] identifica dos etapas en la evolución del sistema salvadoreño de partidos: Un monopartidismo o sistema de partido

datos. A Manuel Delgado por la colaboración brindada para la búsqueda y procesamiento de la información del presupuesto general de la nación, y a Loida Pineda por su apoyo a la labor de edición del informe. A los dos lectores externos del informe, el Dr. Carlos Briones y el Dr. Rubén Zamora, quienes proporcionaron valiosos comentarios que han sido de utilidad para la preparación de la versión final del estudio.

4. Para un análisis sobre el ascenso del militarismo en El Salvador, véase: Guidos Véjar, 1980.

oficial para el período 1932-1962, y un bipartidismo polarizante, en la lógica partido oficial vs. oposición, para el período 1963-1989.[5]

Este período de la historia reciente de El Salvador que va desde 1931 hasta 1980[6] se caracterizó por la incapacidad del régimen político para procesar y responder a las crecientes demandas y expectativas de democratización y reformas socio-económicas, así como a un amplio proceso de generación de actitudes legitimadoras de medios extralegales como formas válidas de acción política. En lo que se refiere a los factores políticos que contribuyeron al desencadenamiento del conflicto armado, destacan: Primero el carácter inflexible y excluyente del régimen político, por su intolerancia y resistencia a permitir la participación de la oposición política; segundo, por los sucesivos fraudes electorales, que constituyeron la expresión más abierta del carácter excluyente del régimen político, pero además profundizaron el descrédito de las instituciones políticas en general y de la institucionalidad electoral en particular, al mismo tiempo que pusieron en evidencia la no vigencia de los derechos civiles y políticos; tercero, por el prolongado predominio militar y la utilización de altas dosis de represión; y cuarto, por el inoperante y poco confiable sistema de justicia. Mientras tanto había crecido la formación de una conciencia ciudadana respecto a la injusticia y la exclusión [Córdova, *et al*., 1998: 1-3]. Además, se han identificado algunos factores socio-económicos que coadyuvaron a la crisis: Primero, el estado de pobreza en que vivía la mayoría de la población; segundo, las crecientes desigualdades sociales en la distribución del ingreso y de la riqueza; tercero, la concentración de la propiedad de la tierra y un fuerte aumento de las familias sin tierra; y cuarto, el deterioro de los salarios mínimos reales [Córdova, *et al.*, 1998: 4-12]. A esto deben agregarse los aspectos vinculados al entorno internacional: La derrota de la dictadura somocista y el triunfo de la revolución sandinista en

5. Este bipartidismo adquiere una connotación particular debido a que "la base estructural del sistema no se modificó, el país continuó siendo una sociedad agraria, compradora de precios y agudamente polarizada económica y socialmente y en segundo lugar porque la naturaleza de "partido oficial" (. . .) siguió siendo válida para el partido en el gobierno; en otras palabras, lo nuevo (PDC y representación proporcional) se insertaron en la vieja estructura, dando origen (. . .) a un sistema peculiar: bipartidismo polarizante". [Zamora, 1995: 44].

6. En estos 50 años, hubo 16 cambios de gobierno. Las formas de acceso al poder variaron: 6 fueron por golpe de estado (1931, 1944, 1948, 1960, 1961, 1979), 6 por la vía electoral, 1 por decreto ejecutivo (1962), 1 por designación de la junta de gobierno (1980) y la última por nombramiento de la Asamblea Constituyente (1982). Véase Solórzano Martínez, 1983:

Nicaragua en 1979, y la ubicación del conflicto centroamericano en la lógica de la confrontación este-oeste.

El golpe de estado del 15 de octubre de 1979 y el esfuerzo por articular un proyecto en torno a éste representó una última oportunidad por desarrollar un proceso de democratización y reformas socio-económicas, que sin embargo se agotó con una gran rapidez. A partir de comienzos de 1980 se inicia el tránsito hacia la guerra civil. Durante el año 1980 se puede apreciar el proceso de realineamiento de las principales fuerzas políticas y sociales, en torno a la constitución de dos fuerzas beligerantes. Por un lado, en enero de 1980 se firma un pacto entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). A este proyecto se sumaron los otros partidos políticos de derecha y la iniciativa privada, y además contó con el apoyo del gobierno norteamericano.

Por el otro lado, durante el año de 1980 se desarrolla un complejo proceso de unificación de las distintas organizaciones guerrilleras (FPL, ERP, RN, PRTC y PCS), que se expresa en la creación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el mes de octubre; y de manera paralela se había conformado la Coordinadora Revolucionaria de

Masas. Por su parte, las organizaciones no armadas constituyen en abril de 1980 el Frente Democrático Revolucionario (FDR). En este marco se va a gestar una alianza de carácter estratégico entre el FMLN y el FDR en torno a una "Plataforma Programática para un Gobierno Democrático Revolucionario". Posteriormente, el 10 de enero de 1981, el FMLN lanzó una ofensiva militar generalizada, conocida como "La Ofensiva Final" la cual es considerada como lo que marca el inicio de la guerra civil.

B. La década de los ochenta: La guerra y las nuevas pautas democratizadoras

La década de los ochenta se constituyó en uno de los escenarios históricos que sirvió de marco para el desencadenamiento de múltiples procesos de profundas transformaciones económicas, sociales y políticas. El inicio y desarrollo de la guerra interna, la agudización de las migraciones internas e internacionales, el agotamiento del modelo agro exportador y la recomposición de los núcleos de poder político y económico son parte de esas dinámicas que encuentran en los ochenta su escenario temporal.[7]

7. Un análisis de las principales transformaciones de la sociedad salvadoreña en las dos últimas décadas del siglo XX puede encontrase en Ramos, 2002b; y Briones, *et al*., 1995.

Cuadro II.1CRECIMIENTO EN EL NÚMERO DE EFECTIVOSDE LA FUERZA ARMADA DE EL SALVADOR (1979 A 1991)

Año	No. de efectivos
1979	16,108*
1980	17,125
1981	22,816
1982	30,157
1983	37,722
1984	45,655
1985	50,845
1986	53,316
1987	53,635
1988	53,750
1989	56,147
1990	56,715
1991	63,175

(*) En 1979 la Fuerza Armada tiene alrededor de los 16,100 efectivos. De ellos, 4,000 pertenecen a los cuerpos de seguridad pública y 12,000 al Ejército.

Fuente: Corado, 1994: 151.

En lo que al conflicto armado se refiere, éste trastornó la vida cotidiana de los salvadoreños. En términos militares, la guerra involucró una progresiva necesidad de recursos tanto económicos como humanos, lo que llevó a un incremento progresivo del número de efectivos en la Fuerza Armada como puede verse en el cuadro II.1.

Durante la década de los años ochenta, la asistencia militar directa de Estados Unidos a El Salvador pasó de 5.9 en 1980 a 136.3 millones de dólares en 1985, para luego disminuir progresivamente. Se ha estimado en mil millones de dólares la ayuda militar directa del gobierno de Estados Unidos durante el período del conflicto armado [Walter y Williams, 1993: 78].

El conflicto armado salvadoreño ha sido considerado uno de los conflictos internos más intensos de América Latina. En sus 12 años, el costo en vidas humanas del conflicto fue alrededor de 75 mil víctimas (población civil y combatientes), habiéndose estimado que uno de cada 66 salvadoreños murió en la guerra [ver Seligson y Mcelhinny, 1997: 60]. Si bien la cifra más citada es ésta, resulta necesario señalar que no existe un acuerdo general en torno al total de costos humanos. Dicha problemática se profundiza aún más si se pretende desagregar la información según el origen, género, causa, etc.

Teniendo en cuenta esto, se ha tomado

Cuadro II.2NÚMERO DE MUERTOS Y DESAPARECIDOS (MÍNIMOS Y MÁXIMOS)DURANTE LA GUERRA CIVIL EN EL SALVADOR, 1980-1991*

Categoría	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Muertes de civiles												
Mínimo	11,301	6,116	5,339	5,569	2,860	335	1,091	1,415	261	443	1,323	1,035
Máximo	14,343	16,357	12,547	5,826	2,860	2,287	1,821	1,415	1,891	3,713	1,323	1,035
Muertes de combatientes												
Mínimo	4,135	1,301	953	2,072	334	1,460	1,359	1,309	1,281	992	852	—
Máximo	4,135	1,301	1,200	6,009	334	1,520	1,359	1,474	1,566	2,348	852	—
Desaparecidos	979	927	1,177	526	205	185	213	213	253	293	164	157
Total												
Mínimo	16,415	8,344	7,469	8,167	3,399	1,980	2,663	2,937	1,795	1,628	2,339	1,192
Máximo	19,457	18,585	14,924	12,361	3,399	3,992	3,393	3,102	3,725	6,354	2,339	1,192
Total acumulado												
Mínimo	16,415	24,759	32,228	40,395	43,794	45,774	48,437	53,374	53,169	54,797	57,136	58,328
Máximo	19,457	38,042	52,966	65,327	68,726	72,718	76,111	79,213	82,938	89,292	91,631	92,823

(*) El cuadro original presenta diversas fuentes para cada categoría. Se optó por presentar aquellas cifras que sumadas dan el total original. Cabe señalar que existen algunas incongruencias en los c´lculos totales que se presentan a partir de 1987: Mínimo total acumulado de 1987, m´ximo total de 1988 y mínimo total de 1989. De ahí que el total acumulado para los años de 1987 a 1991 se vea afectado. Fuente: Seligson y Mcelhinny, 1997: 83.

Cuadro II.3BAJAS DEL FMLN Y DE LA FUERZA ARMADA

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Total de bajas del FMLN según la Fuerza Armada	5,127	1,677	1,302	1,691	10,684	2,033	2,117	24,631
Total de bajas de la Fuerza Armada según el FMLN	6,142	6,151	8,001	7,230	6,908	4,910	5,684	45,026

Fuente: Centro Universitario de Documentación e Información. "Balance Militar." Semanario Proceso correspondiente a cada año. El total de bajas incluye muertos, heridos y capturados.

Cuadro II.4BAJAS DEL FMLN Y DE LA FUERZA ARMADA

Muertos en acción	9,499
Heridos en acción	17,155
Lisiados	917
Desaparecidos	58
Total	27,629

Fuente: Fuerza Armada de El Salvador, 2002.

como referencia el trabajo de Seligson y Mcelhinny, el cual realiza un esfuerzo de síntesis que pretende establecer las cifras mínimas y máximas que han sido manejadas por diversas fuentes. Por ello resulta más apropiado señalar que el número de costos humanos (muertos y desaparecidos) oscilaría entre un mínimo de 58,328 y un máximo de 92,823.

En lo que a bajas de combatientes corresponde, si bien las cifras son divergentes, ellas también constituyen una buena muestra de la intensidad y polarización del enfrentamiento. Partes de guerra del FMLN sistematizados por el semanario *Proceso*,[8] indican que, según éste habría causado un total de 45,026 bajas a la Fuerza Armada. En cuanto a los reportes militares del Ejército, la misma fuente señala un total de 24,631 bajas del FMLN.

8. El semanario *Proceso* es una publicación del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

El trabajo de Seligson y Mcelhinny, señala que durante el conflicto, el FMLN habría sufrido alrededor de 14 mil bajas y la Fuerza Armada probablemente no más de 20 mil [Seligson y Mcelhinny, 1997: 65]; mientras que una publicación oficial de la Fuerza Armada reconoció que la guerra produjo en sus filas un total de 27,629 bajas.

Asimismo, el conflicto trajo como consecuencia un éxodo masivo de salvadoreños que buscaron refugio principalmente en los países vecinos (Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y México) y en los del norte (Estados Unidos y Canadá), en los cuales la mayoría no tuvo la oportunidad de solicitar el estatuto de refugiado, provocando que éstos se convirtieran en extranjeros indocumentados; y además se produce el fenómeno de los desplazados internos [ACNUR, 2000]. Debido a las dificultades inherentes a cualquier intento de cuantificar la población afectada por la guerra, existen muchas estimaciones divergentes de desplazados internos. Estas estimaciones son a menudo contradictorias y escasas para los años de 1988 a 1991. Sin embargo la tendencia indica que la cantidad de refugiados y desplazados creció durante el conflicto, alcanzando las máximas cantidades en los años de 1983 y 1985 respectivamente. Se optó aquí por presentar como fuente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),

Cuadro II.5NÚMERO DE REFUGIADOSY DESPLAZADOS DURANTE EL CONFLICTO

Año	Refugiados(a)	Desplazados(b)
1980	91,600	84,503
1981	304,800	197,199
1982	242,400	248,743
1983	244,600	267,025
1984	243,000	468,000
1985	180,600	577,182
1986	171,800	436,693
1987	167,500	493,000
1988	165,300	—
1989	38,600	—
1990	27,100	—
1991	29,600	—
1992	27,200	—

Fuente: (a) ACNUR, 2000; (b) 1980-1984: The Lawyers Committee for International Human Rigths y Americas Watch, 1984; 1985: Montes, Segundo, 1985; 1986-1987: Montes, 1989.

y el trabajo de Montes y Americas Watch por presentar las cifras más semejantes.

En el marco de la profundización del conflicto armado, durante el primer lustro de los ochenta, se inició un proceso de establecimiento y desarrollo de factores coadyuvantes a un proceso de democratización. Tal proceso por un lado convivió y, por otro, constituyó una dimensión del enfrentamiento político-ideológico en el conflicto armado interno. De tal forma que algunos autores consideran que dicho proceso de democratización debe ser ubicado en lo que se ha denominado *democracias de baja intensidad,* en el sentido de regímenes con instituciones democráticas de precaria solidez; mientras que para otros, fue así, porque el proceso respondió a lineamientos de un proyecto contrainsurgente ubicado en la estrategia de conflictos de baja intensidad.

Con todas las limitaciones que se le puedan señalar, y aun asumiéndolo en su sentido político contrainsurgente, dicho proceso fue el punto de arranque para el establecimiento de ciertas pautas de liberalización del régimen político.

La discusión en torno al punto que marca el inicio de la transición democrática es, ciertamente un tema polémico y complejo, y ha dado pie a diversas posturas. Una posición al respecto hace coincidir el inicio del proceso de transición con el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, bajo la consideración de que el mismo expresa el quiebre del régimen autoritario-militar que había prevalecido en las décadas anteriores, y de las alianzas que sustentaban el modelo de dominación imperante. Para otros, mas bien, el proceso de transición:

> "Se inicia paradójicamente en el momento que la guerra empieza, simplemente porque ahí, (. . .) se encuentran los gérmenes de la descomposición del *sistema autoritario*, cuyo régimen político se derrumba a lo largo del decenio de los ochenta." [Torres-Rivas y González Suárez, 1994: 5].

> Hay quienes critican que el:

> "Ubicar en 1979 el inicio de la transición democrática salvadoreña no deja de ser un contrasentido, pues implicaría afirmar la democracia con aumento de la violación sistemática de los derechos humanos, la democracia con control político castrense, la democratización con mayor injerencia de un poder externo; una cosa es iniciar una transición democrática con medidas de apertura política como sucedió en España y otra muy distinta es readecuar las instituciones políticas, como parte de una estrategia de contrainsurgencia, para sostener mejor una guerra de baja intensidad." [Zamora, 2001: 61].

A su vez, desde otro punto de vista, se señala que tal transición es abierta con las elecciones de 1984 y la instalación del primer gobierno democráticamente electo en los ochenta. Con todo, si bien a partir de consideraciones diferentes, la perspectiva que ha ido teniendo más aceptación en los últimos años es aquella que ubica el inicio de la transición democrática en la firma del pacto de paz y el proceso de ejecución de los acuerdos políticos de 1992 [Briones y Ramos, 1995], sin que esto haya significado desconocer un conjunto de medidas que se desarrollaron durante la década de los ochenta [véase Baloyra, 1995].

Para los efectos de este trabajo, no nos detendremos en la discusión de las implicaciones que cada una de estas ópticas puede tener sobre el análisis del proceso político salvadoreño, mas bien se adoptará una perspectiva según la cual, el proceso de democratización abierto con los Acuerdos de Paz, fue facilitado por una serie de cambios jurídicopolíticos que se inician con la articulación de las elecciones constituyentes de 1982, la instalación de la Asamblea Constituyente y la promulgación de la Constitución Política de 1983.[9]

Desde un punto de vista formal, la promulgación de la Constitución de 1983, sienta las bases para la recomposición política e institucional del país, contribuye al establecimiento progresivo de un entorno institucional favorable a la liberalización política y fundamenta nuevas bases de legitimización para el régimen político. A un nivel más específico, debe señalarse que la Constitución de 1983 estableció o elevó a preceptos constitucionales, al menos cuatro principios que sin duda fueron de suma importancia y marcaron las características del proceso de liberalización política y democratización posterior. Ellos fueron: El de la libertad del voto, consignada en el Art. 78; el establecimiento del sistema de representación proporcional en el congreso (Art. 79) que hasta ese momento era materia de ley secundaria; la segunda ronda electoral en las elecciones presidenciales cuando ninguno de los contendientes haya obtenido mayoría absoluta de votos (Art. 80), que estableció el principio de no sustitución de la soberanía popular; y finalmente la exclusividad de los partidos políticos como instrumentos de representación de la voluntad popular (Art. 85), en la disputa del ejercicio del poder gubernamental.

En este contexto, en las siguientes páginas se examinarán algunos de los escenarios en que la década de los ochenta marcaron dinámicas

9. La Constitución entró en vigencia el 20 de diciembre de 1983. Publicado en Diario Oficial No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

de cambio político y que configuraron, sin duda, el escenario sobre el que se asentaron las dinámicas impulsadas por los

Acuerdos de Paz.

C. Procesos electorales, recomposición partidaria y participación electoral entre la guerra y la paz

Como lo indica Robert Dahl, la transición a la democracia: "Supone una competencia libre y pluralista de partidos políticos y la celebración de elecciones universales y libres para ocupar mandatos y funciones públicas" [citado en: Nohlen, 1996]. La promulgación de la Constitución salvadoreña de 1983 contribuyó al inicio de una recomposición política que restableció la elección democrática de la presidencia de la república subrayando su carácter civil, transformó a la Asamblea Constituyente en una Asamblea Legislativa unicameral, y enfatizó la independencia del poder judicial. Con las limitantes propias de un país en guerra, todo esto permitió crear las condiciones básicas para la institucionalización de procesos electorales, así como para una lenta, problemática y no históricamente lineal, extensión de los derechos políticos de los ciudadanos.

Entre las elecciones para la Asamblea Constituyente (1982) y la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto (1992), se realizaron en el país siete procesos electorales (Constituyente en 1982, presidencial–1ª y 2da vuelta–en 1984, legislativas y municipales en 1985 y 1988, presidencial en 1989 y legislativas y municipales en 1991). Los primeros eventos electorales se realizaron en condiciones que permitieron una relativa competencia, aunque con importantes limitaciones políticas y técnicas que sólo parcialmente habían sido superadas al final de esa etapa.[10] Debido a las condiciones políticas existentes, desde 1982 se volvieron importantes las garantías a los partidos contendientes, de manera de anular el fantasma del *fraude electoral* como tema del debate político partidario pre y post elecciones. Esto fue sin duda un elemento central en el proceso de recomposición del sistema de partidos.

Con todo, los eventos electorales siguieron adoleciendo de múltiples limitantes políticas y organizativas de peso. Las mismas pasaban por

10. Baloyra plantea: "En 1982-85 las elecciones salvadoreñas fueron relativamente libres, justas y competitivas; a pesar de las múltiples dificultades, las mismas tuvieron niveles aceptables de participación. En 1989-91, (las elecciones) fueron libres, relativamente justas y competitivas, pero con niveles más bajos de participación. No estaba nivelado el terreno de juego, excepto en términos de las reglas y procedimientos basados en la desconfianza que fueron diseñados para minimizar la posibilidad de fraude y que requerían que los competidores estuvieran vigilantes". [Baloyra, 1995: 59].

problemas logísticos de los eventos de elección y la administración de los procesos, hasta la imposibilidad política de elegir entre un espectro más amplio y representativo de la diversidad de las fuerzas políticas existentes en el país. Ahora bien, aun cuando sólo la firma de los acuerdos permitió la inserción plena de la izquierda a la vida político legal del país, no debe pasarse por alto que ya para 1989 la izquierda no armada participó activamente en el proceso electoral, a través de Convergencia Democrática (CD).

D. Elecciones en el primer quinquenio de los años ochenta

Si bien en la primera mitad de los ochenta la atención sobre el proceso salvadoreño se concentró en el rumbo y la dinámica de la guerra, fue en esta fase que el proceso de liberalización política redefinió al núcleo de actores, reglas y las nuevas relaciones político institucionales que habrían de marcar la naturaleza y el rumbo del proceso posterior. Ni el FMLN, en su ausencia del juego formal del poder, escapó de estar obligado a tomar posiciones frente a los nuevos fenómenos y procesos políticos generados, a los que cada vez fue más difícil desconocer.

Las primeras elecciones de la década fueron convocadas en 1982 para conformar una Asamblea Constituyente que debía nombrar un presidente interino y elaborar la nueva Constitución. En estas elecciones habrían participado 1,551,687 de salvadoreños. Si bien puede plantearse que: "Con la instalación de la Asamblea Constituyente se produce un *impasse* político, pues ninguna de las principales fuerzas políticas contaba con la

Cuadro II.6RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PARA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 1982

Partidos	Votos válidos	%
ARENA	402,304	29.53
PCN	261,153	19.17
PDC	546,218	40.09
AD	100,586	7.44
POP	12,574	0.93
PPS	39,504	2.92
Total	1,362,339	100.00

Fuente: Córdova, 2003.

fuerza suficiente para imponer su proyecto" [Córdova, 1992: 12], y ello derivó en la formación de un gobierno de unidad nacional entre los tres partidos con mayor cantidad de votos: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Partido de Conciliación Nacional (PCN), que tuvo a la cabeza a Álvaro Magaña como presidente provisional; también es cierto que el recién formado partido ARENA no sólo logró obtener un importante caudal de votos, sino que, gracias al establecimiento de una alianza post-electoral con los partidos PCN y el Partido Popular Salvadoreño (PPS), pudo sostener ventajosas posiciones para controlar importantes factores del proceso político.[11]

En definitiva:

"Esta dinámica de co-gobierno y de mínima concertación entre los tres partidos, llevó a la firma el 3 de agosto de 1982 del llamado Pacto de Apaneca, que definió una plataforma básica de gobierno, estructurando los objetivos del gobierno de unidad nacional y se formó una comisión política, encargada de definir el cronograma de la transición política." [Córdova, 1992: 12].

Establecido un nuevo marco constitucional y en el contexto de un gobierno temporal, se convoca, de conformidad con el Decreto Constituyente No. 36 del 22 de noviembre de 1983,[12] al primer evento electoral, que en sentido estricto corresponde a la nueva fase de liberalización política. Sin duda, las elecciones presidenciales de 1984 tuvieron una indiscutible importancia histórica, pues además de realizarse en el contexto de una nueva Constitución, y pese a celebrarse bajo un ambiente de guerra: "las elecciones (. . .), fueron fundamentalmente pacíficas. Y esto (. . .) se debió a una actitud premeditada de los partidos y a una actitud madura del electorado." [Ellacuría, 1984: 307].

Las elecciones presidenciales de 1984 fueron sin duda un momento político difícil, así como una contienda reñida que requirió de las dos rondas electorales constitucionalmente establecidas. En la primera vuelta

11. Un más amplio desarrollo del desempeño y comportamiento político de los partidos en este período puede encontrarse en Ramos, 1998a. Ello fue tal, indica Ramos, que ARENA no sólo pudo: "Dejar fuera del directorio parlamentario a la democracia cristiana, sino llevar a la presidencia de la Asamblea Constituyente a Roberto D'Abuisson, y ocupar posiciones estratégicas del llamado Gobierno de Unidad Nacional necesarias para influenciar la orientación económica y controlar el desarrollo de las reformas impulsadas por la junta militar democristiana y apadrinadas por el gobierno de los EE.UU. De esta forma, las elecciones, insistentemente planteadas en la estrategia norteamericana como un factor central para la institucionalización del proceso reformista, produjeron resultados que no eran precisamente los esperados ni los deseables." [Ramos, 1998a: 18-19].

12. Publicado en Diario Oficial No. 225, Tomo 281, del 5 de diciembre de 1983.

electoral participaron ocho partidos políticos, pero los resultados fueron muy similares a los resultantes en la elección de 1982. Si bien puede hablarse de un tercer polo formado por múltiples partidos, el electorado se inclinó por los partidos PDC y ARENA que se perfilaban como los protagonistas formales del proceso político.

Finalmente, en la segunda vuelta participaron ARENA con el mayor Roberto D'Abuisson, y el PDC con el Ing. José Napoleón Duarte. Ante la victoria de Duarte con el 53.59% de los votos válidos, ARENA se mostró inicialmente reticente a aceptar los resultados electorales, y presentó ante el Consejo Central de Elecciones (CCE) un recurso de nulidad de los comicios. Tal recurso fue rechazado y ARENA debió aceptar la victoria del PDC, como un signo político de la nueva fase, pues como lo indicara Ignacio Ellacuría en una valoración global del proceso electoral: "El respeto por los ganadores, demuestra una voluntad política de los partidos a someterse a las reglas del juego." [Ellacuría, 1984: 308].

Para el país, fue sin duda un evento aleccionador el elegir democráticamente por vez primera, desde 1931, a un gobernante civil, lo cual abría nuevas posibilidades que hasta ese momento parecían aparentemente improbables. Los comicios permitieron pensar que:

> "Si el proceso continúa y se consolida, pudiera verse un avance político que pudiera contribuir a la democratización real del país. De lo que se trata es de establecer una institucionalidad democrática, entendida por tal una sucesión de gobiernos constitucionales elegidos en comicios libres y no fraudulentos." [Ellacuría, 1984: 308].

Cuadro II.7RESULTADOS DE PRIMERA VUELTAELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1984

Partidos	Votos válidos	%
ARENA	376,917	29.77
PCN	244,556	19.31
PAISA	15,430	1.22
PDC	549,727	43.41
AD	43,929	3.47
POP	4,677	0.37
PPS	24,395	1.93
MERECEN	6,645	0.52
Total	1,266,276	100.00

Fuente: Córdova, 2003.

Cuadro II.8RESULTADOS DE LA SEGUNDA VUELTA,ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1984

Partidos	Votos válidos	%
ARENA	651,741	46.41
PDC	752,625	53.59
Total	1,404,366	100.00

Fuente: Córdova, 2003.

La participación electoral en las dos rondas fue también un elemento importante, pues con independencia del real o supuesto abultamiento de los datos, éstos podrían indicar una considerable inclinación a la participación electoral en un momento de guerra. Debe indicarse que pese a las dudas que generaba un registro electoral que no estaba suficientemente depurado como para garantizar la transparencia, sí hubo un esfuerzo por desvanecer el temor al fraude utilizando un nuevo sistema mecanizado y una nueva modalidad de desconcentración de puestos de votación,[13] al establecer tres clases de urnas receptoras [Eguizábal, 1984: 32].

Aun así, este proceso electoral estuvo marcado de irregularidades en el sistema, las cuales se atribuyeron más "a la prisa, precipitación, mala planificación y mala administración del CCE" [CIDAI, 1984: 218]. A la base de esto estuvo el hecho de que el proceso, o al menos una parte del mismo, no se desarrolló bajo una clara normativa, pues la Ley Electoral Transitoria (Decreto Legislativo No. 39) fue aprobada hasta el 13 de febrero de 1984.[14] Esta ley tenía por objeto regular tanto el proceso para elección de presidente y vicepresidente de la república, como lo concerniente a un registro electoral. Como se ha señalado más arriba, la imposibilidad de incorporar en la disputa electoral a fuerzas políticas de izquierda (FDR-FMLN), y la guerra como eje de la vida nacional fueron también dos limitantes políticos fundamentales de las elecciones.

13. Este nuevo sistema consistió en el uso de un sistema electrónico y de microfilmación utilizado para la elaboración del registro electoral y el cómputo de la votación, el registro propiamente tal, el sistema de actas para el recuento de votos, el sistema de numeración para control de papeletas y el sistema de auditorías externas y observadores internacionales. Véase: CIDAI, 1984: 211-218.

14. Publicada en Diario Oficial No. 31, Tomo 282, del 13 de febrero de 1984.

Cuadro II.9RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, 1985

Partidos	Votos válidos	%	No. de escaños
ARENA-PCN	367,395	38.06	25
PAISA	36,101	3.74	1
PDC	505,338	52.35	33
AD	35,565	3.68	1
PPS	16,344	1.69	0
POP-MERECEN	1,525	0.16	0
PAR	2,963	0.31	0
Total	965,231	100.00	60

Fuente: Córdova, 2003.

Un año más tarde (1985), en el contexto de un recién iniciado y frágil proceso de diálogo entre el gobierno de El Salvador y el FMLN-FDR, se realizó un nuevo proceso electoral para conformar la nueva Asamblea Legislativa y por vez primera elegir a los gobiernos municipales. Con un proceso de diálogo sin posibilidad inmediata de continuar, y atendiendo a su necesidad de evidenciar su capacidad de "veto" político-militar, una buena parte de la actividad del FMLN se enfocó en boicotear el evento electoral, mediante la destrucción de registros municipales y oficinas de telecomunicaciones, y otras acciones. A juicio de algunos observadores, sin embargo, "la guerrilla no tuvo necesidad de boicotear el proceso, porque el mismo CCE se encargó de obstaculizar a los votantes" [ECA, 1985: 420], al decretar que los votantes debían emitir el sufragio en el municipio de domicilio según la emisión de cédula de identidad, dificultando la asistencia del electorado. El resultado de todo esto fue una reducción del cuerpo votante respecto de los anteriores eventos electorales de la década. También es posible pensar que los controles introducidos sobre el proceso de votación expliquen una reducción en el número total de votos emitidos, pasando de 1.4-1.5 millones en 1982-84, para estabilizarse entre 1985-91 alrededor de 1.1 millones.

Pese al entorno militarizado, las elecciones se llevaron a cabo en la fecha programada, bajo la normativa de una nueva Ley Electoral.[15] En

15. Decreto Legislativo No. 276 del 5 de diciembre de 1984, publicado en Diario Oficial No. 2, Tomo 286 del 4 de enero de 1985. Ésta, a su vez, fue derogada totalmente por el Decreto Legislativo. No. 863, del 8 de enero de 1988.

las mismas participaron nueve fuerzas políticas, y el PDC alcanza una victoria legislativa al obtener 33 escaños, seguido de la coalición ARENA-PCN con 25. En cuanto a los Concejos Municipales, el PDC se adjudicó 153 municipalidades, ARENA-PCN 108, y el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA), 1.

Con estos resultados se inauguró una nueva recomposición del poder formal a nivel de Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, con un claro predominio del PDC. Los resultados a su vez posicionaron a ARENA como la segunda fuerza electoral, aunque en una sensible desventaja legislativa que mostró los límites de crecimiento de su discurso y agudizó conflictos internos que condujeron a su primera escisión partidaria [Ramos, 1998a: 19-20]. Por segunda vez ARENA, acompañada del PCN, presentaron un recurso de nulidad, señalando que el PDC había usado recursos estatales para favorecerse, lo que ponía en tela de juicio la apoliticidad de la Fuerza Armada. En respuesta el CCE acusó a la coalición de

querer: "Desestabilizar el proceso y no querer reconocer un sacrificio de la Fuerza Armada, que puso todo su empeño para la pureza, seguridad y garantía del evento." [ECA, 1985: 422]. Reconocidos los resultados, la guerra volvió a ocupar el primer plano de la vida nacional.

E. Elecciones en el segundo quinquenio de los ochenta

Las elecciones siguientes fueron en 1988 para elegir diputados y alcaldes, las cuales se realizaron en el contexto de un conflicto cuyos síntomas indicaban una relativa "estabilización de la guerra", y en el marco de un oscilante y errático proceso de diálogo que hasta ese momento no ofrecía la posibilidad de una solución política a la guerra. Tan es así, que mientras la Fuerza Armada llevó a cabo dos operaciones de contrainsurgencia para garantizar el desarrollo de los comicios, el FMLN por su parte saboteó el tendido eléctrico nacional, la infraestructura electoral, de telecomunicaciones, y otras que pudieran servir de base para el funcionamiento de las juntas receptoras [ECA, 1988: 411].

Con todo, en lo que a la dinámica estricta del sistema político electoral corresponde, las elecciones legislativas y municipales de 1988 se realizaron en el marco de un sistema de partidos tendiente a su estabilización en torno a dos polos (PDC-ARENA), y bajo nuevas mecánicas e instrumentos electorales orientados a dar confiabilidad al proceso.

Cuadro II.10RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, 1988

Partidos	Votos válidos	%	No. de escaños
ARENA	450,100	47.99	30
PCN	79,713	80.5	7
PAISA	19,780	2.11	0
PDC	330,324	35.22	23
AD	16,200	1.73	0
POP	1,730	0.18	0
PAR	5,017	0.53	0
Liberación	34,984	3.73	0
Total	937,946	100.00	60

Fuente: Córdova, 2003.

Así, el proceso se rigió bajo la normatividad de un nuevo Código Electoral.[16]

En los comicios legislativos de 1988 ARENA ganó 30 escaños, convirtiéndose en la primera fuerza electoral del país, seguida del PDC que obtuvo 23 escaños, pasando a ser la segunda fuerza electoral; y el PCN con 7 escaños se convirtió en la fuerza de balance; y se invirtió la distribución de poder al nivel de las municipalidades: ARENA logró el control de 178, mientras que el PDC se adjudicó sólo 79.

En cuanto a la participación electoral, ésta disminuyó levemente, con respecto a las elecciones de 1985, registrándose un total de 1,092,665 votos emitidos para las legislativas. Éstas fueron las primeras elecciones en las que se votó con carné electoral, y el abstencionismo con respecto al padrón fue del 40.94% del cuerpo electoral. Éste es un fenómeno que en los años posteriores se agudizaría, convirtiéndose en uno de los problemas más importantes de los distintos procesos electorales. Para las elecciones presidenciales de 1989, el abstencionismo alcanzó el 52.23%; mientras que para las legislativas de 1991, éste creció al 55.65%.

16. Decreto Legislativo No. 863, del 8 de enero de 1988, publicado en Diario Oficial No. 12, Tomo 298 el 19 de enero de 1988. Derogado totalmente por Decreto Legislativo No. 417 del 14 de diciembre de 1992. Véase: B.C.C., 1988: 225-228; y también Montes, 1988: 175-189. Este código favorece a los partidos mayoritarios, omite normas de aspectos de democracia interna, no incorpora una adecuada normación de las juntas receptoras de votos, y establece como requisito mínimo para la afiliación de un partido, tener 3,000 afiliados.

En definitiva, si bien con un sistema bipolar sumamente marcado en los resultados electorales, el posicionamiento de ARENA como primera fuerza partidaria era evidente. Aun así, aduciendo un primer reporte del CCE que le otorgaba 31 diputados–la mayoría simple en la Asamblea–, ARENA interpuso el recurso de nulidad que le fue rechazado. Frente a esta situación, interpuso un amparo ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) para impedir que se otorgaran las credenciales [Montes, 1988: 175-189]. La situación fue tal que hubo que posponer la instalación de la nueva Asamblea por un mes, generándose una situación anómala institucional y jurídicamente. Finalmente, el desplazamiento de un diputado del PCN a las filas de ARENA dio a este partido la mayoría simple y en alianza con el recién creado partido Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), que en su componente básico eran ex demócratas cristianos, promovieron la destitución del fiscal del CCE.

Con este trasfondo electoral, y habiéndose firmado en agosto de 1987 los Acuerdos de Esquipulas II por parte de los presidentes centroamericanos, se abre un espacio para promover los procesos de "reconciliación interna", el respeto a los derechos humanos y la democratización. En este marco, se verifica un hecho políticamente importante: la ampliación del sistema de partidos. En noviembre de 1987 hacen una visita al país los dirigentes del FDR, en lo que sería un proceso orientado a su reinserción en la vida política. En octubre de 1988 el CCE ratifica la legalidad del Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) liderado por Rubén Zamora y del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) dirigido por Guillermo Ungo, los cuales junto al Partido Social Demócrata (PSD) liderado por Mario Reni Roldán, forman la Convergencia Democrática (CD) [C.A., 1988: 931-939], y anuncian su decisión de participar en las elecciones presidenciales de marzo de 1989. El resultado de esta ampliación no fue sólo la diversificación de las opciones políticas, sino también una mayor legitimidad al sistema político-electoral. De cara a las elecciones presidenciales de 1989 se produce una ampliación del espectro político a 12 partidos, 6 de los cuales participan en dos coaliciones.[17]

Como se ha indicado, la segunda mitad de los ochenta se desarrolló en el marco de una situación de guerra extendida y estabilizada. Es en este contexto en que se plantea el desarrollo del sexto y último evento electoral de los años ochenta, en 1989. Frente a los comicios precedentes, al menos dos elementos nuevos pueden destacarse de las elecciones

17. La coalición CD (integrada por MNR, PSD, MPSC), PDC, PCN, AD, PAR, MAC, ARENA, y la coalición UP (conformada por Liberación, PAISA y PPS).

presidenciales de 1989. En primer lugar, la participación de las fuerzas de centro-izquierda, aglutinadas en la CD. En segundo lugar, y con independencia del carácter táctico de la misma, la propuesta del FMLN de "convertir las elecciones en una contribución a la paz" [CUDI, 1989: 3]. En la misma, el FMLN se: "Manifestaba dispuesto a incorporarse al proceso electoral apoyando a Convergencia Democrática si las elecciones se postergaban 6 meses y si se establecían ciertas condiciones mínimas para el libre juego democrático" [CUDI, 1989: 3]. Al no prosperar la propuesta, el FMLN intensificó la acción militar y continuó con sus acciones de boicot hacia el proceso electoral.

Como se preveía, tras haber obtenido la mayoría parlamentaria y la mayoría de las municipalidades del país, el renovado discurso y liderazgo en ARENA llevó a su candidato, Alfredo Cristiani, a obtener los votos suficientes para ganar en la primera vuelta electoral. Los resultados dieron a Cristiani el 53.82% de los votos. Le siguió el PDC con el 36.03% de votos y en tercer lugar quedó el PCN con el 4.07%. Como consecuencia de este resultado electoral, los partidos MNR, PSD, MPSC, PDC, PCN, MAC y ARENA mantuvieron su registro electoral, los demás desaparecieron al no obtener el 0.50% de votos que exigía la ley.

Con todo, debe indicarse también que estas elecciones tuvieron el nivel más bajo de participación ciudadana que se había observado en comicios presidenciales o legislativos durante toda la década.

Cuadro II.11RESULTADOS DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1989

Partidos	Votos válidos	%

ARENA	505,370	53.82
PCN	38,218	4.07
PDC	338,369	36.03
AD	4,363	0.46
PAR	3,207	0.34
MAC	9,300	0.99
CD*	35,642	3.80
UP**	4,609	0.49
Total	939,078	100.00

(*) CD = MNR + MPSC + PSD. (**) UP = Alianza entre PAISA + Liberación + Partido Popular Salvadoreño (PPS).Fuente: Córdova, 2003.

F. El inicio de los noventa: La negociación política como entorno electoral

Las últimas elecciones pre-Acuerdos de Paz se realizaron en 1991 para elegir a diputados y alcaldes. Si bien la guerra aún no concluía, estaba ya en una etapa terminal. La ofensiva del FMLN de fines de 1989 había marcado los límites posibles que enfrentaba un planteamiento de solución militar al conflicto, y la intervención directa de las Naciones Unidas en las negociaciones de paz, a partir de 1990 condujo lo que habían sido hasta ese momento encuentros de diálogo a una fase de negociación política [Véase Ramos, 1993: 187-196]. A una década de iniciadas las hostilidades, la dinámica guerra-negociación empieza a imbricarse de forma directa y explícita con el proceso y el sistema político electoral del país, y a condicionar dirigida y conscientemente aspectos específicos de la institucionalidad y la normatividad.[18] Por vez primera, unas elecciones eran convocadas en el marco de la transformación gradual de los actores antisistema que fueron asumiendo la forma de futuros protagonistas del proceso político institucional.

Las elecciones de 1991 contribuyeron a generar "un espacio para hacer avanzar la solución negociada del conflicto" [CUDI, 1991a: 7]. Por un lado, se ampliaron aun más las opciones electorales con la incorporación del Partido Unión Democrática Nacionalista (UDN), de izquierda marxista, que no había participado en 1989 porque consideró "que seguían siendo (las elecciones) un componente legitimador del proyecto contrainsurgente" [C.A., 1991: 72]. Por otro, no obstante que no permitió que se votara en 19 municipios, el FMLN se abstuvo de boicotear militarmente los comicios e incluso difundió la idea del voto masivo con la consigna de que no votar favorecería a ARENA. Todo esto hizo que las elecciones de 1991 fueran un verdadero avance en el proceso de legitimación política de los resultados de la elección.

Estas elecciones, en las que se eligió a diputados de la Asamblea Legislativa, a los Concejos Municipales y a 20 diputados para el Parlamento Centroamericano,[19] se realizaron bajo el mismo Código Electoral aprobado

18. El mejor ejemplo de esto se observa en la coyuntura de la negociación y aprobación de las reformas constitucionales entre marzo y abril de 1991. Pese al momento, los temas de la negociación condicionaron la agenda legislativa, y los tiempos legislativos condicionaron la celeridad de la negociación.

19. Bajo el Decreto Legislativo No. 67 del 1 de septiembre de 1988 publicado en el Diario Oficial No. 185, Tomo 300 del 7 del mismo mes y año se ratificó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Según Decreto Legislativo No. 693, publicado por el Diario Oficial No. 17, Tomo 310 del 25 de enero de 1991, se aprovechaba la ocasión de las elecciones para elegir a los 20 diputados del parlamento.

Cuadro II.12RESULTADOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, 1991

Partidos	Votos válidos	%	No. de escaños
ARENA	466,091	44.33	39
PCN	94,531	8.99	9
PDC	294,029	27.96	26
AD	6,798	0.65	0
MAC	33,971	3.23	1
CD	127,855	12.16	8

UDN	28,206	2.68	1
Total	1,051,481	100.00	84

Fuente: Córdova, 2003.

en 1988, pero incorporando las reformas que fueron propuestas por la comisión interpartidaria (decreto legislativo No. 670),[20] en las que entre otras cosas, se estipulaba adoptar circunscripciones electorales que coincidieran con los departamentos y municipios, y una circunscripción nacional que correspondiera al territorio de la república; se ampliaba el número de diputados a 84, 20 por circunscripción nacional y 64 por circunscripciones departamentales, todos por el sistema de cociente electoral. Así mismo se elevaba el porcentaje de votos mínimos necesarios para no cancelar la inscripción de un partido, del 0.5% al 1% [OEA, 1991: 226]. En cuanto a la participación ciudadana, se registraron 1,153,013 votos, un poco más que en las presidenciales de 1989. Los resultados dieron la victoria a ARENA con 39 diputados; el PDC, 26; el PCN, 9; CD, 8; MAC, 1; y UDN, 1. En cuanto a las municipalidades, ARENA ganó 177, el PDC ganó 70, el PCN, 14 y finalmente el MAC se adjudicó sólo 1 municipio [Spence y Vickers, 1994: 11].

Dos elementos que marcaron diferencias en estos resultados fueron, en primer lugar la pérdida de la mayoría legislativa simple por parte de ARENA y, en segundo, la presencia parlamentaria de CD y de UDN. Ambos fueron factores que permitieron hacer de la Asamblea Legislativa un foro político más plural y representativo.

Con todo, el proceso siguió observando una deficiente organización, lo que se reflejó en anomalías legales, administrativas y logísticas. Específicamente, hubo una apertura tardía y cambios de última hora en

20. Publicado en el Diario Oficial No. 286, Tomo 309 del 20 de diciembre de 1990.

las mesas de votación, y tanto los listados como el padrón electoral estuvieron incompletos. Por su parte, los observadores internacionales, a pesar de haber endosado el proceso, señalaron problemas de disposición a colaborar con su misión por parte de instancias de gobierno [Ver Acevedo, 1991: 153-156]. Finalmente, la competencia interpartidaria quedó marcada por los hechos de violencia y amenazas de que fueron objeto fuerzas de izquierda. Nada de esto, empero, restó el significado político de unas elecciones que parecían estar consolidando la legitimidad del mecanismo electoral.

G. Transformación política, sistema partidista y participación electoral

Como se ha indicado atrás, los procesos electorales que se realizaron en la década de los noventa fueron más transparentes que los ejecutados en la década anterior, y dieron la pauta para que el *fraude electoral* se desvaneciera como tema o problema obligado de esos actos. A su vez, la exclusión y/o autoexclusión de algunos actores de la vida electoral, no obsta a señalar que aún en el contexto de guerra, el sistema se fue abriendo a nuevos actores de la izquierda no armada. La introducción de estos nuevos actores se daría hasta 1989, por lo que el sistema de partidos conformado en el período 1982-1988 adolecería de una representación limitada del espectro de fuerzas políticas. En este sentido, se tendría que hablar de dos niveles de competencia política: El real y el formal.[21]

En el nivel de competencia política real, la izquierda estuvo presente aunque no lo haya hecho directamente en el campo electoral. "Además, el no haber participado en las elecciones no significa que no incidiera sobre las mismas" [Córdova, 1992]. En el nivel formal, bajo el cual se construye y analiza el sistema de partidos, la competencia se daría en una distancia ideológica entre el centro y la derecha, excluyendo a la izquierda. Por tanto, en el plano formal, el sistema de partidos prevaleciente entre 1982 y 1988 se caracterizó por ser un sistema bipolar, es decir, centrado en dos polos con tres partidos relevantes, y con un alto nivel de polarización.

21. Un primer esfuerzo de análisis y caracterización del sistema partidario de la época de los ochenta en El Salvador en donde se discute, entre otras cosas, el dilema de la competencia real y formal, y la ubicación en el espectro ideológico de los partidos, se puede encontrar en Córdova [1992].

Como se puede apreciar en el diagrama II.1, este sistema de partidos estuvo compuesto en esencia por 15 partidos políticos. Esta cantidad de partidos le otorgó un carácter multipartidista al sistema. Sin embargo, este sentido multipartidista se torna relativo si se toman en cuenta dos aspectos:

a) De estos 15 partidos políticos, 10 contendieron en los cuatro procesos electores (1982, 1984, 1985, 1988). De éstos, sólo 4 habían sido constituidos y participaron en elecciones previo a la crisis política de los ochenta: Partido Acción Renovadora (PAR), PDC, PCN y PPS. Los restantes 6 fueron creados en esta etapa, lo cual significa decir que se trata en esencia de representaciones partidarias de nuevo tipo. Ahora bien, de los 4 partidos que habían participado en elecciones previas al conflicto, sólo 2 contendieron en todos los procesos electorales: PDC y PCN.

b) Dado que la izquierda no participaría sino hasta las elecciones de 1989, se puede decir que no todas las corrientes político-ideológicas estuvieron presentes. Por tanto, en estas elecciones sólo el espectro político de la centro–derecha a la extrema derecha estuvo presente.

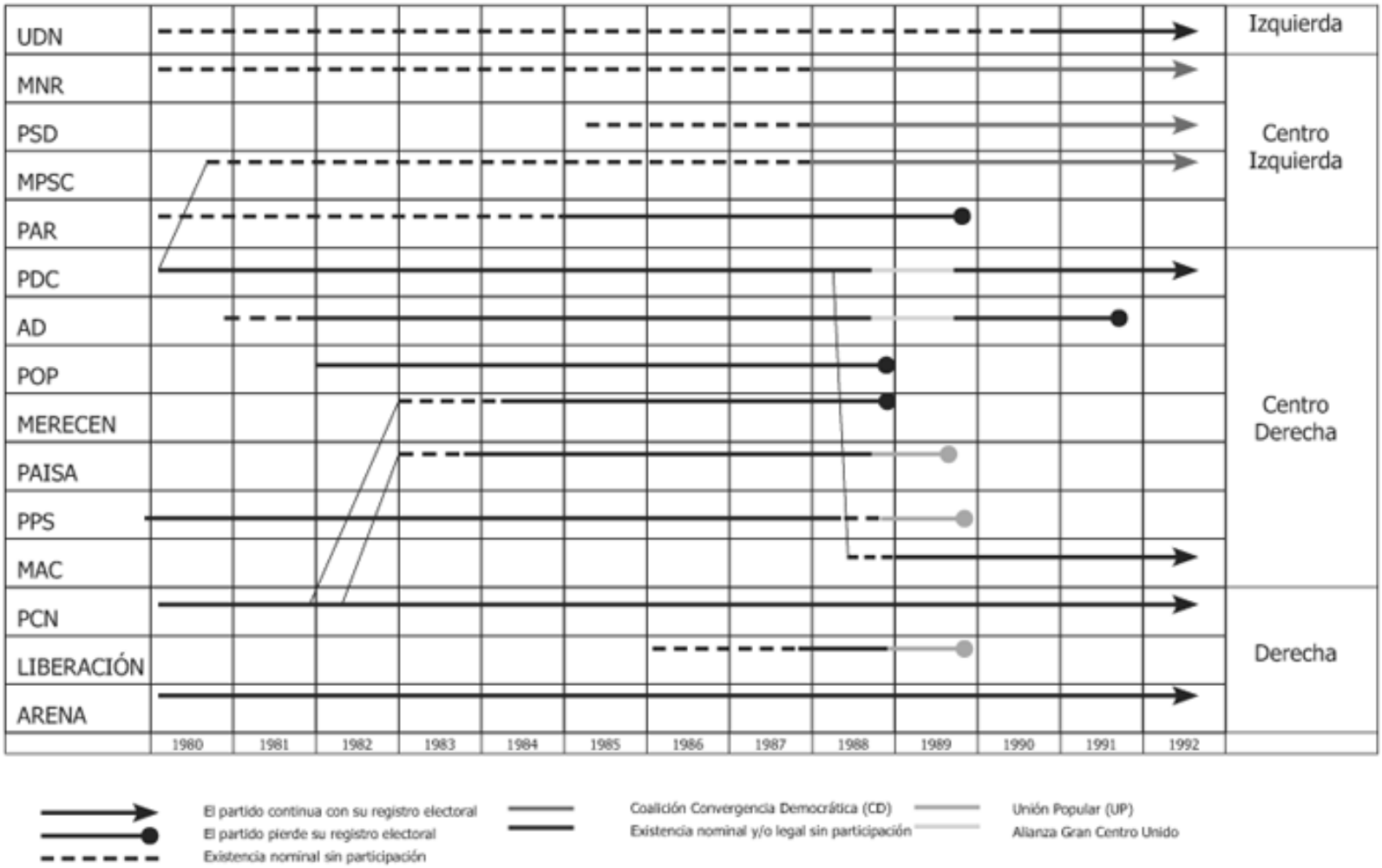
Observando los resultados de las elecciones en este período, puede apreciarse que, a pesar del gran número de partidos, la competencia giró en torno a dos partidos (PDC, ARENA), siendo evidente un alto nivel de polarización y antagonismo entre ambos. Por tanto, la existencia de dos polos le otorga al sistema de partidos una configuración bipolar. Sin embargo, es preciso señalar que este sistema, que gira alrededor de dos polos, tuvo tres partidos que fueron relevantes: PDC, ARENA y PCN. Relevantes, en el sentido de que cada uno tuvo un gran potencial para formar coaliciones, lo que implicaba que cualquiera de estos partidos habría sido necesario para la formación de una coalición mayoritaria; y aparte, sólo estos tres tuvieron potencial de chantaje, en el sentido de

Cuadro II.13ÍNDICE N* NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELECTORALES, 1982-1991

Año electoral	**1982**	**1984**	**1985**	**1988**	**1989**	**1991**
Índice N	3.4	3.2	2.7	2.7	2.4	3.3

(*) El número efectivo de partidos puede ser calculado tanto a partir de los votos como de los escaños mediante las fórmulas $N= 1/Vi^2$ o $N=1/Si^2$, donde Vi y Si son las proporciones de votos y escaños del i-ésimo partido.Fuente: Artiga, 2000: 125.

Diagrama II.1EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLíTICOSACTIVOS EN EL CAMPO ELECTORAL, 1989-1991



que cualquiera podía afectar las tácticas de la competencia partidista. El cuadro II.13 muestra el número efectivo de partidos. Como puede apreciarse, salvo para el caso de 1989, el valor de N siempre estuvo más cerca de 3 que de 2, lo cual sugiere la existencia de tres partidos relevantes. Sin embargo, como se argumenta, se produce una configuración bipolar y en torno a estos dos polos se desarrolla una polarizaron del sistema.

Por otra parte, el alto nivel de polarización, el cual osciló entre la centro-derecha y la extrema-derecha, provocó que la dirección de la competencia política se tornara centrífuga. Es decir, la competencia política de los partidos en esta etapa se caracterizó por "desarrollar un proceso sostenido de radicalización y división del electorado" [Córdova, 1992: 37], lo que restringió por un lado, la posibilidad del desarrollo de partidos de centro, y por otro, la dificultad de generar consensos.

Para las elecciones de 1989 con la participación de tres partidos (MNR, PSD, MPSC) de izquierda moderada, y en 1991 con la introducción de la UDN, el espectro político se ampliaría relativamente. Sin embargo, dadas las circunstancias y las limitaciones estructurales del sistema político, la dinámica de la confrontación política no se modificaría. Es decir, la caracterización del sistema de partidos para el período 1989-1991 siguió siendo bipolar (PDC y ARENA siguen siendo los polos), aunque con cuatro partidos relevantes: Tres partidos y una coalición; manteniendo además un alto nivel de polarización. No sería sino hasta la conversión del FMLN en partido político en 1992, cuando el espacio formal de la competencia política se vincularía de manera total con el espacio real. El diagrama II.1 es un esfuerzo por presentar una síntesis de la evolución de los 15 partidos políticos que han participado en los procesos electorales de la década de los ochenta e inicios de los noventa.

Más allá de este dinamismo partidario, las transformaciones durante la década de los ochenta afectaron sensiblemente factores nucleares del sistema de partidos. Así, por ejemplo desaparece la figura del partido oficial como instancia de delegación administrativa del gobierno mediada por el estamento militar; aparece un partido que representa los sectores del

capital (ARENA) que disputan directamente el acceso al poder del gobierno en la arena electoral; y finalmente si bien la disputa puede ser interpretada como una lucha por el estilo de administración de la contrainsurgencia, se establece una polarización partidaria, ya mencionada, entre la reforma (PDC) y la reacción (ARENA), que encuentra su correlato en la distribución de poder en las diversas instancias del Estado y cuyos términos de enfrentamiento van variando muy dinámicamente en la década.

En definitiva, la dinámica partidaria, la participación electoral de los ciudadanos y los eventos electorales mismos parecen indicar que, pese a la guerra y un pluralismo limitado, en los ochenta no hubo un deterioro sustancial de la credibilidad del instrumento electoral. Por el contrario, el mecanismo electoral se fue perfilando en sectores importantes de la población como una mediación necesaria para el acceso al poder formal del Estado. Al iniciar la década de los noventa, la aceptación de los resultados electorales y de la lucha electoral como medio legítimo de acceso al poder, eran parte de los factores indicativos de que nuevas condiciones políticas se estaban estableciendo en el país.

2.2. EL PROCESO DE NEGOCIACIONES DE PAZ

A. El escenario de la guerra y los actores

Tras 12 años de guerra civil, la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992 entre el gobierno y el FMLN, se constituye en el acontecimiento más importante del proceso político salvadoreño de la segunda mitad del siglo XX.

Esta guerra, que se desarrolló entre 1981 y 1992, tuvo sin duda múltiples detonantes. Como se indicó en la sección 2.1, en el orden interno, fue el resultado de la conflictividad social generada por el sistema socio-político y económico excluyente que no sólo impidió la participación social en los frutos del crecimiento económico, sino también deslegitimó el sistema democrático al recurrir al fraude electoral, la represión y el golpe de Estado para acallar la voluntad y demandas ciudadanas. En el orden externo, la guerra fue favorecida por las visiones propias del conflicto este-oeste que radicalizaron posiciones y limitaron las alternativas de solución. El triunfo de la revolución sandinista, como hecho externo cercano al proceso salvadoreño, fue también un catalizador que aceleró el enfrentamiento.

El cúmulo de situaciones políticas y económicas derivadas de una secular exclusión y de un clima internacional propenso a reforzar conflictos, no tardaron en producir reacciones de violencia en el país. La imposibilidad de transformación social por la vía de la legalidad, dio pie no sólo a una cada vez más extendida aceptación de los medios extralegales, sino también al afianzamiento de radicalismos que hicieron su parte en la prolongación del conflicto. Como lo expresa un ex dirigente de la insurgencia: "La ideología cerrada e inapelable de la dominación, abrió espacio a la ideología–también cerrada y dogmática–de la revolución" [Samayoa, 2002: 35]. En definitiva, el inicio del enfrentamiento armado se enmarcó también en una sobredeterminación de las visiones propias del conflicto este-oeste en la comprensión del conflicto interno y en sus caminos de solución.

Iniciada la década de los ochenta, y la guerra que la caracterizó, el escenario de los proyectos políticos en disputa era bastante claro. Por un lado el proyecto revolucionario, formado por la alianza FMLN/FDR, el cual, si bien podía incorporar algunas divergencias de visión, buscaba un cambio profundo en el sistema socio-político. Por el otro, el reformista contrainsurgente, impulsado durante la mayor parte de la década por el PDC, con una alta participación de la Fuerza Armada y con el soporte político y militar del gobierno de Estados Unidos. Durante el curso de la guerra, Estados Unidos proporcionó US$4.5 mil millones de ayuda económica al país y un poco más de mil millones de dólares en ayuda militar [véase Corum, 1999].

Lo cierto es que este escenario, al tiempo que definió los proyectos, los actores y la intensidad de la confrontación militar interna, fue generando también la necesidad de ensayar caminos de solución no bélica. Como se verá más adelante, si bien los tiempos y la profundidad de los procesos de diálogo entre las partes, estuvieron durante toda la década sobredeterminados por los tiempos y requerimientos de la guerra, la solución política fue encontrando condiciones de viabilidad.

En la solución negociada de la guerra también intervinieron múltiples factores, tanto externos como internos. Y, de igual forma que en sus

Cuadro II.14AYUDA MILITAR DIRECTA ESTADOUNIDENSE HACIA EL SALVADOR, 1980-1990(En $ millones)

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
PEMI	0.2	0.5	2.0	1.3	1.3	1.5	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4	14.0
VME	5.7	10.0	16.5	46.3	18.5	10.0	—	—	—	—	—	107.0
PAM	—	25.0	63.5	33.5	176.8	124.8	120.4	110.0	80.0	80.0	79.6	894.0
Total	5.9	35.5	82.0	81.1	196.6	136.3	121.8	111.5	81.5	81.4	81.0	1,015.0

PEMI: Programa de educación y entrenamiento militar internacional; VME: Ventas de equipo militar (financiamiento crédito); PAM: Programa de asistencia militar.
Fuente: Walter y Williams, 1993: 78.

orígenes, el carácter doméstico del conflicto tuvo un importante peso en el alcance de la solución negociada, pues:

> "La negociación fue posible debido al equilibrio militar de carácter estratégico, en el que ninguno de los dos bandos tenía la capacidad de infringir una derrota militar a su contrario. Desde el punto de vista político, esto se expresó como una crisis de hegemonía en la que los principales actores tenían capacidad de veto o habían sido efectivos en neutralizar las iniciativas de otros, pero carecían del suficiente poder para imponerse o imponer su proyecto sobre el resto de los actores políticos. Debido principalmente a la imposibilidad de una victoria militar por ninguna de las dos partes, es que el eje fundamental del conflicto de poder se traslada al escenario político." [Córdova, 1993: 16].

Por ello, la única vía para superar el equilibrio y llegar a una solución entre las partes, sería a través de las negociaciones.

B. El proceso de diálogo y negociación

El proceso de diálogo-negociación está dividido en dos períodos. El primero está caracterizado por su extensión temporal, la formalidad de los contenidos de agenda y los pocos resultados; el segundo mas bien se caracteriza por un uso intensivo del tiempo de la negociación, por la profundidad de los contenidos y los resultados alcanzados.

La fase de diálogo sin negociación: De La Palma (1984) a la ofensiva de 1989

Se inició el diálogo cuando la guerra civil llevaba ya cuatro años. Si bien desde 1981 el FMLN había intentado comenzar un diálogo con el gobierno, éste último no aceptaría sino hasta después de siete meses de haberse celebrado las elecciones presidenciales de 1984. Este primer encuentro público iniciado en La Palma fue posibilitado por la nueva fase de la liberalización política por la que atravesaba el país, la cual a su vez, permitió la reaparición pública del movimiento social en el escenario socio-político nacional.[22]

22. Para 1983 y, sobre todo, 1984, se perfiló un proceso de reaparición pública del movimiento social en el escenario socio-político nacional, que se centró sobre todo en la actividad sindical y, sólo marginalmente, en otras formas de organización como las Comunidades de Base. El trienio 1984-86 se constituyó en el escenario en que se reactivaron con claridad las luchas sociales, especialmente en su vertiente gremial sindical: Las plataformas de los movimientos laborales y populares empezaron a reflejar una novedosa combinación de reivindicaciones económicas y políticas, en 1985 los sectores sindicales destacaron su interés por promover un Foro Nacional que contribuyera a fortalecer el proceso de diálogo y negociación. Pero en 1986 se dio el acontecimiento más relevante que fue la estructuración de una intergremial orientada a impulsar la solución política a la guerra: La Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS). De igual forma, también se constituyó la Unión Nacional Obrera y Campesina (UNOC), organismo originalmente concebido como una respuesta ante la necesidad política de cooptación social que en esos momentos experimentaba el partido en el gobierno (PDC) [véase

Ramos, 2002a].

Cuadro II.15REUNIONES A LO LARGO DEL PROCESO DE DIÁLOGO-NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL FMLN (OCTUBRE 1984-OCTUBRE 1989)

Fecha	Lugar	Temas abordados y consensuados
15 de octubre de 1984	La Palma, El Salvador	Crear una comisión u organismo mixto.Posibilitar la humanización del conflicto.Desarrollar mecanismos para incorporar a todos los sectores en la búsqueda de la paz.Celebrar otra reunión en la segunda quincena de noviembre.
30 de noviembre de 1984	Ayagualo, El Salvador	Aprobar las normas de procedimiento de la comisión especial.Facilitar el libre movimiento de las personas y vehículos civiles entre el 22 de diciembre y el 3 de enero. Continuar con el diálogo para el logro de la paz (sin fijar fecha).
19 de septiembre de 1987	Sesori, El Salvador	A la reunión asistieron delegados del gobierno y el presidente Duarte. No llegaron los representantes de la guerrilla.
4-5 de octubre de 1987	Nunciatura Apostólica de San Salvador	Reiterar el respaldo y apoyo a los esfuerzos de paz que se expresan en Esquipulas II.
13-15 de septiembre de 1989	México	Acuerdo de México, que dota de carácter permanente al diálogo.
16-18 de octubre de 1989	San José, Costa Rica	Por primera vez representantes de la Fuerza Armada se sumaron a la comisión gubernamental. El tema fue el cese al fuego.

Nota: Durante este período se efectuaron múltiples reuniones preparatorias cuya finalidad era acordar las cuestiones logísticas y de seguridad de las partes. Aquí se incluye la ronda de Sesori, a pesar de no haberse efectuado, por haber sido ampliamente difundida.Fuente: *Revista Estudios Centroamericanos*, (varios años). "Crónica del mes."

Este período que duró de 1984 a 1989 no arrojó acuerdos sustanciales que conllevaran a la solución del conflicto. En efecto, todas las iniciativas de diálogo y los esfuerzos de paz generados en esta etapa estuvieron caracterizados por una densa muralla de argumentos ideológicos y consideraciones jurídicas que no fue posible desarticular.

El FMLN demandaba participación en el poder y la creación de un gobierno provisional de amplia participación, como propósito fundamental de cualquier esfuerzo de diálogo. Por su parte, el gobierno y los militares demandaban que la guerrilla depusiera las armas, acatara el ordenamiento jurídico vigente y se incorporara al proceso democrático como condición para cualquier esfuerzo de diálogo y entendimiento político. Estas posiciones sin duda colocaban límites insuperables para cada uno de los contendientes. Sin embargo, la invitación que en 1984 el presidente Duarte formuló al FMLN/FDR para reunirse en La Palma, constituyó un paso importante al admitir tácitamente la legitimidad del movimiento revolucionario como parte beligerante y como interlocutor legítimo para buscar una salida política al conflicto. Debido a la falta de convergencia de las posturas de las partes, tanto las rondas de diálogo como las preparatorias resultaron sin acuerdos sustantivos (en el cuadro II.15 se presentan sólo las rondas de diálogo). Sin embargo, en buena medida debido a las gestiones de actores regionales, como los grupos de Contadora y de Lima, las rondas de diálogo efectuadas entre 1984 y 1987 lograron llegar a acuerdos mínimos de procedimiento: "(...) el proceso de paz quedó reducido mas bien a un diálogo entre las partes orientado a discutir la mecánica y la presentación de las propuestas unilaterales de cada parte, sin proceder nunca en realidad a la fase de negociaciones" [Córdova, 1993: 36]. Ejemplo de ello fue la creación de comisiones en La Palma, la aprobación de normas de procedimiento en Ayagualo y la búsqueda de mecanismos de negociación en la Nunciatura.

Entre 1984 y 1987 las posturas enfrentaron el dilema sobre si eran negociaciones primero y elecciones después, o si las elecciones eran el instrumento central para dirimir el conflicto de poder. "Dicho de otra manera, el debate giraba en torno a si el sistema político era democrático o en proceso de transición hacia una forma más democrática de gobierno; o si el régimen era esencialmente autoritario, cubierto con una fachada democrática debido a la realización de procesos electorales." [Córdova, 1993: 24]. Como se mencionó en un principio, la oferta del gobierno consistió en procurar la

incorporación de los insurgentes al ordenamiento constitucional vigente, ofreciendo a cambio la amnistía de los delitos imputados. Esta visión gubernamental estuvo fundada en la idea de que las causas que motivaron la guerra habían desaparecido, ya que se había producido un profundo cambio (la nueva Constitución 1983 y las elecciones de 1984) que daba paso a la democracia. Por el contrario, el FMLN sostenía que las causas seguían vigentes y que, por lo tanto, la deposición de las armas y la presentación a elecciones en condiciones de inseguridad no se podía dar, por ello exigían un proceso negociador previo a las elecciones que diera como resultado un gobierno de transición con participación rebelde y cuya principal tarea fuera la preparación y convocatoria a elecciones.

Para finales de 1987, los gobiernos centroamericanos firmaron el Acuerdo de Esquipulas II, el cual dinamizó en la región los procesos de paz que parecían estancados. No obstante las acciones encaminadas a la implementación de dicho acuerdo, éste enfrentó serios reveses, en parte, debido a su pretensión de homogeneizar las causas de los conflictos en los países de la región. El rédito más importante de Esquipulas II fue la apertura política que promovió, contribuyendo en El Salvador a que en 1987 retornaran los líderes del FDR, considerado el ala política o no armada de la insurgencia. Tal hecho implicó que la conducción del proceso de diálogo-negociación quedara en manos exclusivas del FMLN, pues los actores del FDR se incorporarían a la palestra electoral participando activamente como Convergencia Democrática (CD)[23] en las elecciones de 1989. Con todo, la dinámica de la guerra, seguía siendo la lógica dominante del proceso político.

En el terreno socio-político, en este estadio del proceso de diálogo (1987-1988), después de un primer proceso de reactivación, las fuerzas o movimientos sociales experimentaron algunas variaciones. En primer lugar, frente a lo que habían sido sus posiciones en la etapa previa, en momentos de esta fase, dichas fuerzas expresaron altos niveles de radicalización política poco favorable al apoyo social al diálogo, situación que sólo varió de manera sustantiva en 1988 con el proceso de organización del Foro de Debate Nacional y la estructuración del Comité Permanente del Debate Nacional ese mismo año. En segundo, una disminución en su capacidad de movilización. En tercero, fue la aparición de un nuevo actor social: El movimiento de pobladores. Entre las estructuras organizativas más importantes de este movimiento se encontraron el Consejo de Comunidades Marginales (CCM), el Consejo Coordinador de Comunidades (CCC) y la Unión Nacional de Damnificados de El Salvador (UNADES) [Ramos, 1993: 143]. Con estas expresiones organizativas, se estaba

23. Integrada por el MNR, MPSC y el PSD.

renovando un movimiento al que la guerra había anulado a inicios de la década.

La ofensiva militar lanzada por el FMLN en noviembre de 1989 sirvió para romper el *impasse* en el que se encontraba el proceso de diálogo.[24] La posibilidad de que la lógica de lo político empezara a subordinar la lógica militar se dio desde que las partes llegaron a la constatación de un virtual empate o equilibrio militar que abría la necesidad de entendimiento entre las partes. Así, la consecuencia más importante de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989, fue haber mostrado la imposibilidad de una solución militar al conflicto. William LeoGrande describe el impacto de la ofensiva guerrillera de la siguiente manera:

> "Como la ofensiva de Tet en 1968 por la guerrilla vietnamita, la ofensiva del FMLN fue más una victoria política que militar. Aunque no alteró fundamentalmente el balance militar, puso en tela de duda la lógica de Washington. La fortaleza y tenacidad de la ofensiva destruye la ilusión de que el ejército salvadoreño ganaba la guerra, y la respuesta brutal del ejército destruye la ilusión de que la democracia salvadoreña inhibía a los uniformados. La ofensiva demostró claramente que la guerrilla no estaba derrotada." [LeoGrande, 1998: 571].

La ofensiva guerrillera y más precisamente la contraofensiva con que la Fuerza Armada reaccionó a ella, desarticuló los espacios políticos que los sectores democráticos habían conseguido abrir. Sin embargo, visto en retrospectiva: "La ofensiva puede ser considerada exitosa (...) si el objetivo era obligar al gobierno a sentarse a negociar su integración al proceso político nacional, al dar por descontado que su derrota militar no era posible a corto plazo." [CUDI, 1990b: 22]. Semanas

después del inicio de la ofensiva, representantes del FMLN primero, y los presidentes centroamericanos después,[25] solicitaron a Naciones Unidas que efectuara las acciones necesarias para reiniciar el diálogo entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, lo cual abriría las puertas a la fase de negociaciones, propiamente tal.

La fase negociadora: De Ginebra a la firma de la paz (abril 1990-enero 1992)

Contrario a la anterior, la segunda etapa es concentrada en tiempo, intensa en la agenda de discusión y genera los acuerdos necesarios que

24. 11 de noviembre de 1989. Ésta fue su mayor ofensiva militar en los 10 años de guerra.

25. Declaración de Costa del Sol, diciembre de 1989.

garantizan la firma de la paz y el proceso de pacificación. Dos dinámicas coyunturales se van a conjugar para abrir, con muchas dificultades y resistencias, el espacio necesario para la discusión de enfoques alternativos,

Cuadro II.16REUNIONES Y ACUERDOS A LO LARGO DEL PROCESO DE NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL FMLN (ABRIL 1990-ENERO 1992)

No.	Fecha	Lugar	Acuerdo alcanzado
1	4 de abril de 1990	Ginebra, Suiza	Acuerdo para el inicio de las negociaciones con la mediación de las Naciones Unidas
2	16-21 de mayo de 1990	Caracas, Venezuela	Agenda general y calendario del proceso de negociación
3	19-25 de junio de 1990	Oaxtepec, México	
4	20-26 de julio de 1990	San José, Costa Rica	Acuerdo sobre derechos humanos
5	17-22 de agosto de 1990	Costa Rica	
6	13-18 de septiembre de 1990	San José, Costa Rica	
7	28-31 de octubre de 1990	México, D.F.	
8	3-5 de enero de 1991	México	
9	1-2 de febrero de 1991	México	
10	19-20 de febrero de 1991	Costa Rica	
11	21 de marzo de 1991	México, D.F.	
12	4-27 de abril de 1991	México, D.F.	Acuerdo sobre reformas constitucionales o acuerdo de México
13	14-17 de mayo de 1991	México	
14	25 de mayo–2 de junio de 1991	Caracas, Venezuela	
15	16-22 de junio de 1991	Querétaro, México	
16	9-11 de julio de 1991	México, D.F.	
17	16-25 de septiembre de 1991	Nueva York	Acuerdo de Nueva York
18	12-22 de octubre de 1991	México, D.F.	
19	3-13 de noviembre de 1991	México, D.F.	
20	25 de noviembre-11 de diciembre de 1991	San Miguel Allende, México.	
21	16-31 de diciembre de 1991	Nueva York	Acta de Nueva York I
22	2-13 de enero de 1992	Nueva York	Acta de Nueva York II
23	16 de enero de 1992	México, D.F.	Firma de los acuerdos finales de paz

Fuente: Córdova, 1993: 114.

orientados al logro de la paz: La dinámica internacional, que fue el escenario del fin de la confrontación este-oeste; y la dinámica nacional, configurada tanto por el ascenso de ARENA y de un sector del poder económico al gobierno, así como por la ofensiva guerrillera que evidenció la imposibilidad de una solución militar al conflicto. La conjunción de estas dinámicas permitió la incorporación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como ente intermediador que se constituye en el motor que dinamiza y articula el proceso de negociación.

La integración de Naciones Unidas contribuye también a la apertura de espacios de expresión que son aprovechados por los movimientos sociales para relanzar esfuerzos importantes al menos hasta 1991. Así lo muestran las gestiones impulsadas por el Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN),[26] como la conformación y el trabajo realizado por una nueva instancia denominada "Intergremial", que fue creada tras los acuerdos de Ginebra con el objeto de fomentar la concertación social. Con todo, pese a sus acciones y esfuerzos, lo cierto es que al concluir 1991 el proceso de negociación por la paz quedó prácticamente cerrado sin que las instancias organizativas de la sociedad civil fueran parte de la mesa de negociación. En este sentido, su aporte al proceso de pacificación "fue definido por su calidad de fuerzas de presión y promoción de la solución política, y no por ser actores deliberantes" [Ramos, 1993: 187-196].

En este segundo período se pueden distinguir cuatro "momentos" en las negociaciones. El primero va desde la firma del Acuerdo de Ginebra (abril 1990), hasta el *impasse* en el tema de la Fuerza Armada (octubre 1990). El segundo se inicia con el acuerdo sobre los cambios en los procedimientos y mecánica de las negociaciones (octubre 1990) y termina con el acuerdo sobre las reformas constitucionales en abril de 1991 o Acuerdo de México. El tercero va desde la firma del acuerdo sobre las reformas constitucionales o Acuerdo de México (abril 1991) hasta la firma del Acuerdo de Nueva York (septiembre 1991). El último va desde la firma del Acuerdo de Nueva York (septiembre 1991) hasta la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992 en el palacio de Chapultepec, México.[27]

26. La Iglesia Católica promovió un debate nacional, del cual se constituyó el CPDN. Véase: Ramos, 1993: 187-196.

27. Esta caracterización de las etapas ha sido tomada de Córdova, 1993: 51.

El primer momento: El nudo de la Fuerza Armada y el cese de fuego (abril-octubre de 1990)

Antes de la reunión de Ginebra, y teniendo como trasfondo la ofensiva del FMLN de 1989, la participación de la ONU no estaba definida: Mientras que el gobierno proponía que su acción debía limitarse a participar como testigo, el FMLN proponía que jugara un rol activo como mediador. Finalmente, en el "Acuerdo de Ginebra" del 4 de abril de 1990, las partes se comprometieron a realizar el proceso de negociación bajo los auspicios del Secretario General de manera continua e ininterrumpida. De aquí en adelante el proceso cobraría un nuevo impulso y un carácter más propositivo.

El papel que la ONU desarrollaría en El Salvador sería en una doble dirección. Por un lado, frente a la comunidad internacional, trataría de favorecer una correlación de fuerzas que ayudarían a la solución del conflicto. Por ello se formó el Grupo de Amigos del Secretario General integrado por México, Colombia, España y Venezuela. Por otro lado, frente a la dinámica interna, en su carácter de intermediador desarrollaría las siguientes responsabilidades: a) Facilitador del diálogo, ante los *impasses* producidos; b) aportación y asesoramiento técnico; y c) verificación de los acuerdos a través de la misión ONUSAL.

El Acuerdo de Ginebra sirvió de base para la "Agenda general y calendario del proceso completo de negociación", suscrito el 21 de mayo de 1990 en la ciudad de Caracas. Esta agenda definiría en lo sucesivo el marco y los tiempos de las negociaciones. Los temas de la agenda acordada fueron: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico social y verificación por las Naciones Unidas. El siguiente encuentro tuvo lugar en Oaxtepec (México) entre los días 19 y 25 de junio. Esta reunión comenzó abordando lo que había sido definido como el primer punto de la agenda de Caracas: La depuración de la Fuerza Armada. La parte gubernamental

propuso el fin de la lucha armada y la incorporación del FMLN a la vida política, como requisito indispensable para lograr cualquier acuerdo. El FMLN por su parte, proponía la reducción, reestructuración y depuración de las fuerzas militares y de seguridad. Dada la divergencia de posiciones, no hubo más acuerdo que el establecimiento de la fecha y el lugar de la próxima reunión que fue en San José, Costa Rica, los días 20-26 de julio.

En la nueva reunión tampoco se pudo negociar el tema de la Fuerza Armada. Sin embargo, antes de abandonar el debate, el delegado de la ONU, Álvaro de Soto, logró centrar la discusión en el segundo punto de la agenda: Los derechos humanos. En este punto, se logró el compromiso de las partes de garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos. En el "Acuerdo de San José sobre derechos humanos", se estipuló también la creación de una misión verificadora de la ONU, la cual daría paso a la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con un mandato específico de un año. "Se trataba de un papel sin precedentes para las Naciones Unidas, pues no sólo intervendría en los asuntos internos de un país miembro, sino que lo haría en términos que sobrepasaban su papel tradicional de mantenimiento de la paz." [Oliver, 2000: 72].

La firma de este acuerdo representó un gran paso tanto en el proceso de negociaciones, como en el camino hacia la reducción y eliminación de las violaciones de los derechos humanos. Este acuerdo:

> "Genera esperanzas sobre posibles soluciones para los problemas más apremiantes de derechos humanos. Sus disposiciones apuntan hacia los vicios más escandalosos del Estado salvadoreño y hacia la humanización del conflicto de ambas partes. Todas estas iniciativas tienen potencial para ir desmontando las estructuras de terror y así, dar paso a un verdadero proceso democrático y pacificador." [IDHUCA, 1990: 597].

Retomando el curso de las negociaciones, ambas delegaciones vuelven a reunirse con la mediación de Álvaro de Soto en Costa Rica del 17 al 22 de agosto. El tema de discusión fue de nuevo, el relativo a la Fuerza Armada. En esta ocasión las posiciones de ambas partes se radicalizaron, el FMLN por su parte incorporó a las demandas de reducción, reestructuración y depuración de la Fuerza Armada, la exigencia de una desaparición total y gradual de la misma, simultánea a la del aparato militar insurgente [véase: Harto de Vera, 1994: 23]. La propuesta fue rechazada por el gobierno, y el presidente Alfredo Cristiani afirmó estar dispuesto a discutir la reestructuración y la depuración de la Fuerza Armada en términos de cantidad y calidad, pero no la existencia misma de la Fuerza Armada: "La existencia de la Fuerza Armada no está sobre el tapete de la discusión" [CUDI, 1990a: 8].

La próxima reunión se dio también en San José del 13 al 18 de septiembre de 1990 y una vez más fue imposible conseguir acuerdos, pues ambas delegaciones sostuvieron las mismas posiciones encontradas. A pesar de que no se llegó a ningún acuerdo, ambas delegaciones aceptaron la propuesta de reforma electoral elaborada por la comisión interpartidaria (que sería aplicada a partir de las elecciones de marzo de 1991) y decidieron un nuevo encuentro en México para el 4 de noviembre.

En síntesis este primer momento de la negociación se caracterizó por los pocos frutos que arrojó. El tema de la Fuerza Armada se había ya constituido como un factor que conducía al endurecimiento mutuo de posiciones. La posición gubernamental seguía siendo la misma sostenida por el gobierno democratacristiano, en el sentido de exigir un cese al fuego como requisito indispensable para negociar. El FMLN por su parte, exigía acuerdos políticos primero, para después negociar un cese al fuego.

El segundo momento: El giro obligado hacia las reformas constitucionales (octubre 1990-abril 1991)

En el reinicio de los contactos en este segundo estadio, se mantuvo la distancia de visiones en torno al tema sobre la Fuerza Armada. Sin embargo, un acuerdo de las partes permitió que el representante del Secretario General de la ONU desarrollara un papel más activo, y estuviera en posición de presentar propuestas en lo posible armonizadoras de las posiciones. La celebración de elecciones legislativas en marzo de 1991, la decisión del FMLN de no boicotearlas y, sobre todo, la obtención de ocho escaños en la Asamblea por parte de CD, crearon nuevas condiciones que facilitaron que el FMLN lanzara una

propuesta en la que se planteaba una negociación intensiva y simultánea de diversos temas, entre los que estaban la reforma constitucional, el sistema judicial y el sistema electoral.

En la reunión del 21 de marzo de 1991 se acordó iniciar la negociación intensiva el 4 de abril en la ciudad de México, dejando abierta la fecha de su terminación, pero estimando la conveniencia de concluir el trabajo antes del 23 de abril, para dar tiempo a que la Asamblea Legislativa pudiera aprobar el paquete de reformas constitucionales negociadas, antes de terminar su período. El 4 de abril, las conversaciones giraron en torno a los temas del cese al fuego, Fuerza Armada y reformas a la Constitución, pero dado que el procedimiento de reformas a la Constitución requería de la aprobación del congreso saliente y la ratificación del entrante, las discusiones se concentraron en las reformas constitucionales. La Asamblea recién electa iniciaría sesiones el 1 de mayo, y la saliente concluía el 30 de abril. De tal forma que las reformas debían ser aprobadas antes del 30 de abril para poder ser consideradas por el nuevo congreso. Así, después de 23 días de intensas negociaciones y debates, el 27 de abril, Álvaro de Soto presentó una última propuesta que fue aceptada por las delegaciones, dando lugar al "acuerdo de México sobre Reformas Constitucionales", las cuales limitarían el poder de la Fuerza Armada e impondrían cambios en el sistema electoral y judicial. Este acuerdo se constituyó sin duda en el segundo paso, en este caso trascendental, de la negociación, y con él se allanaba el camino para el abordaje de temas que hasta ese momento entrampaban la negociación.

El tercer momento: El desentrampamiento (abril-septiembre 1991)

Alcanzados los acuerdos sobre reformas constitucionales, los encuentros continuaron a lo largo de 1991: México, del 14 al 17 de mayo; Caracas, del 25 de mayo al 2 de junio; Querétaro (México), del 16 al 22 de junio; Cuicuilco (México), del 9 al 11 de julio; y Nueva York, del 16 al 25 de septiembre. En términos de negociaciones concretas, este grupo de encuentros dio pobres resultados ya que las posiciones de nuevo tuvieron leves endurecimientos. El tema del cese al fuego y la reforma militar fue una vez más el centro del debate. El FMLN condicionó la firma de un cese de hostilidades al cumplimiento de la ratificación de las reformas constitucionales, suspensión de la ayuda militar norteamericana y concertación de acuerdos políticos sobre depuración, reestructuración y reducción de la Fuerza Armada–ya que en las reformas acordadas no logró incluir la desaparición del ejército–. Por el otro lado, el gobierno no aceptó la depuración de la Fuerza Armada y propuso dejar abierta la posibilidad de que efectivos de la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda (PH) formaran parte de la nueva policía civil.

Mientras tanto, en el seno de Naciones Unidas, el 20 de mayo, se aprobó la creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). Esta acción se convertiría en un importante hecho político que ayudaría a incrementar la confianza en el cumplimiento de los acuerdos. La misión fue instalada el 26 de julio de 1991. Su misión, en primera instancia fue verificar el cumplimiento del acuerdo sobre derechos humanos, y en tanto fueran alcanzados otros acuerdos, éstos serían incorporados a sus funciones de verificación. Debido a ello, la misión se agrupó en torno a cuatro componentes: a) División de derechos humanos, establecida para verificar el cumplimiento del acuerdo de San José; b) División policial, cuya función era garantizar la transición que consistiría en desmontar los cuerpos de seguridad existentes y formar la nueva Policía Nacional Civil (PNC); c) División Militar, destinada a la verificación del cese al fuego, del desmontaje militar y la desmovilización; y d) División Electoral,[28] para la observación de todo el proceso electoral.

28. Esta división no estaba prevista en los acuerdos de Chapultepec. Su establecimiento se debió a la solicitud que hizo el gobierno en 1993 para que observara las elecciones de marzo de 1994.

Después de las reuniones en México se advirtió que el proceso negociador estaba perdiendo impulso, lo que arriesgaba la confianza que había generado Naciones Unidas. Se vio entonces la necesidad de que el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, se involucrara personalmente en el proceso. Es así que se invita al presidente Cristiani y a la Comandancia General del FMLN a reanudar el proceso de negociaciones en Nueva York, del 16 al 25 de septiembre. Aquí, la ONU presentó una propuesta cuyo elemento clave era la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), de

tal forma que "el cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las partes quedara sometido a la supervisión de la COPAZ". Tal comisión quedaría formalmente instalada el 11 de octubre.

En el marco de este encuentro, las partes flexibilizaron sus posiciones. En principio, el FMLN accedió a retirar su demanda de fusión de los dos ejércitos, o su integración a la Fuerza Armada. A cambio pedían su integración a la PNC. Si bien inicialmente el gobierno rechazó dicha propuesta, reconsideró su postura, aceptando discutir la participación del FMLN en la PNC.

El 25 de septiembre, ambas delegaciones firmaron el "Acuerdo de Nueva York". Del mismo se desprendía que temas como el cese al fuego, la depuración de la Fuerza Armada y la composición de la nueva PNC, debían seguirse trabajando. Sin embargo, lo importante del acuerdo estuvo en que se establecieron los parámetros para su tratamiento y resolución: Quedó formalmente establecida la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y se establecieron las líneas que delimitarían el proceso de depuración, reducción, los cambios en doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, así como los elementos que serían claves para resolver los temas de la PNC y el económico social.[29] Junto al texto de los "Acuerdos de Nueva York", se produjo también un documento de "entendidos" y una agenda de "negociación comprimida". En el primero, se definieron las funciones específicas de la COPAZ en los temas del sistema educativo de la Fuerza Armada, la Academia de Seguridad Pública y la PNC. En el segundo, se modificó la agenda de Caracas en un nuevo temario para el futuro de las negociaciones.

29. La postura inicial del FMLN de cambiar el modelo económico, no fue admitida por el gobierno, por ello, en el acuerdo se establece la creación de un Foro para la Concertación Económica y Social, el cual contaría con la participación de los sectores laboral, empresarial y gubernamental.

El cuarto momento: La recta final de la negociación (septiembre 1991-enero 1992)

Después de Nueva York, sin duda el punto más difícil era el cese del enfrentamiento armado. Sobre este tema y el afinamiento de los acuerdos de Nueva York, se centró el interés de las siguientes reuniones. En las reuniones que siguieron en México D.F. se llegó a acuerdos sobre doctrina, sistema educativo, superación de la impunidad, batallones de infantería, suspensión del reclutamiento forzoso, reubicación y baja, y verificación internacional. En torno al cese del enfrentamiento no hubo una posición definitiva, pero se aceptó la necesidad de discutir medidas encaminadas al desescalamiento del conflicto, con el fin de disminuir la violencia. Los sub-temas de la PNC, reducción de la Fuerza Armada y la subordinación al poder civil quedaron pendientes para ser retomados en rondas posteriores.

En este marco, luego de un receso, el gobierno y el FMLN reanudaron las conversaciones en San Miguel de Allende, México, el 25 de noviembre. La idea de las partes era convertir esta reunión en la última. Sin embargo, pese a los avances logrados, las presiones por parte del ejército y de grupos de derecha impedían superar el *impasse* sobre los temas de la PNC y la Fuerza Armada.

En este contexto, el 2 de diciembre de 1991 Estados Unidos y la Unión Soviética emitieron una declaración en la que exhortaban a las partes a lograr el cese al fuego. Por su parte, el "Grupo de Amigos" del Secretario General inició una intensa labor de cabildeo entre las partes, tratando de armonizar posiciones. Pero el 6 de diciembre, fue necesario que el Secretario de la ONU, Pérez de Cuéllar propusiera el traslado de las negociaciones a Nueva York con el objetivo de finalizar el conflicto. La reunión comenzó el 16 de diciembre tratando los temas de la PNC, la reducción del ejército y la incorporación del FMLN a la vida política. La presión por llegar a un acuerdo antes del 31 de diciembre se hacía más evidente al considerar que al final de ese día Pérez de Cuéllar dejaba su cargo como Secretario General de la ONU.

El día 26 de diciembre, las delegaciones comenzaron a abordar el tema del cese al fuego bajo la mediación de Marrack Goulding; el 30 de diciembre se abordó el tema socio-económico, bajo la asesoría del director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Finalmente, el 31 de diciembre se firmó el "Acta de Nueva York I", en la que se estableció el cese del fuego definitivo a partir del 1 de febrero concluyendo el 31 de octubre de 1992. Se fijó para el 5 de enero otra

reunión para negociar el calendario de ejecución de los acuerdos y la modalidad de la reincorporación del FMLN a la vida institucional.

Finalmente, tras las discusiones sobre el calendario de reducción de la Fuerza Armada y la modalidad de la incorporación del FMLN, el 13 de enero de 1992 se firmó en Nueva York el "Acta de Nueva York II", con la cual el gobierno y el FMLN alcanzaron acuerdos que finalizaron la negociación sobre los temas que habían quedado pendientes. De esta manera: "Queda allanado el camino para la firma del acuerdo de paz en la Ciudad de México el 16 de enero de 1992." [Córdova, 1993: 106].

En el Acuerdo de Paz de Chapultepec se estableció un período de transición de nueve meses, entre el primero de febrero y el 31 de octubre, durante el cual debían darse los siguientes pasos: Creación de la PNC, reducción drástica de la Fuerza Armada, y la transformación del FMLN en una fuerza política. Durante este período la guerrilla debía conservar sus armas, dentro de zonas definidas y bajo la supervisión de Naciones Unidas, como garantía de la implementación de los Acuerdos de Paz. Entre el 15 y el 31 de octubre de 1992, el FMLN debía destruir todas las armas en presencia y bajo la supervisión de Naciones Unidas.

En definitiva, como lo es en toda negociación:

> "Cada una de las partes tuvo que hacer concesiones y obtener solamente una parte de sus demandas. Ambas partes tuvieron que irse moviendo desde sus posiciones iniciales, haciendo concesiones, para poder alcanzar los Acuerdos de Paz. La negociación como tal supuso un conjunto de acuerdos en el campo político, en el campo militar, y en el campo económico-social." [Córdova, 1994: 2-3].

Y es que, como una lectura más extensa lo señala, los acuerdos no pretendieron la anulación de todas las causas de la guerra y mucho menos de todas las causas del conflicto social [Ramos, 1996: 10], ya que no tuvieron las condiciones de posibilidad para hacerlo. El contenido y naturaleza del pacto suscrito, y el proceso generado por el mismo fue un hecho de naturaleza eminentemente política, entendiendo por ello que estuvo orientado, en lo fundamental, a la reforma de componentes de la superestructura jurídico-institucional y cuyos actores protagónicos se definieron por el criterio de participación en la lucha por el poder del Estado [Ramos, 1998b: 3]. En este sentido, otros actores sociales y políticos fueron sólo actores coyunturales y/o tangenciales y "los acuerdos en materia económico-social sólo fueron un elemento estabilizador para garantizar la viabilidad del proceso político de pacificación" [Ramos, 1996: 11].

En sí, los acuerdos fueron un punto de inflexión que redefinió y profundizó el proceso de liberalización que desde el punto de vista formal venía gestándose desde la promulgación de la Constitución de 1983. Del desarrollo de sus temáticas, dependería en parte, el inicio de un proceso de reformas que viabilizarían la acción estatal y canalizarían institucionalmente las demandas e intereses del cuerpo de actores sociopolíticos. Partiendo de aquí, la implementación de la paz, en tanto eje de cambio social, se interrelacionaría con el fortalecimiento del proceso democrático del país. En este sentido, la descripción de los acuerdos y la implementación de los mismos serán estudiadas en las siguientes secciones, desde la perspectiva del fortalecimiento del Estado de Derecho, de la democracia representativa, de la participación y ampliación del espacio público, de la preeminencia del poder civil y de la cultura democrática.

2.3. EL ESTADO DE SITUACIÓN AL MOMENTO DE FIRMAR LA PAZ

A. Dos acontecimientos clave

El nuevo escenario sociopolítico y económico que caracterizaba la dinámica nacional en el momento que los Acuerdos de Paz se firmaron, fue sensiblemente marcado por dos acontecimientos que ameritan ser consignados para tener una mejor perspectiva de la coyuntura de aquel momento. Los mismos–acontecidos ambos en 1989–se perfilaron como los factores internos de mayor peso que permitieron el desencadenamiento de un contexto y un proceso acelerado de cambios políticos en la sociedad. Ellos son: a) El ascenso del primer gobierno del partido ARENA y el impulso de su política de reforma

económica; y b) la ofensiva guerrillera desarrollada por el FMLN en el mes de noviembre.

Estos hechos y los procesos que se desencadenaron llevaron a que 1991 se constituyera en el punto de inflexión entre el conflicto armado y la posibilidad del entendimiento a través de la negociación. El proceso que se vivió durante 1991 posibilitó la activación de mecanismos que abrieron paso al establecimiento de compromisos serios. El Acuerdo sobre reformas constitucionales, el Acuerdo de Nueva York y el Acuerdo de San José sobre derechos humanos fueron, en conjunto, la base de apoyo para la continuidad de la negociación que culminó el 31 de diciembre con la firma del acta de Nueva York I, en la que se convino que el 1 de febrero de 1992 comenzaría el cese al enfrentamiento armado.

El ascenso de la Administración Cristiani

El ascenso del primer gobierno de ARENA trajo consigo importantes cambios económicos y políticos, que posibilitaron el camino hacia el entendimiento y la negociación. Dos elementos resultan de importancia para comprender el repunte de posibilidades de negociación que se abrieron con el ascenso de Cristiani.

En primer lugar, y como contexto histórico, se encuentra el desgaste sufrido por la Democracia Cristiana. Luego de cinco años y de sucesivos y reiterados propósitos de hacer el diálogo y la paz–principal objetivo de su gobierno–, la guerra persistía. El PDC se había mostrado incapaz de lograr la solución al conflicto. Aunado a esto, los problemas económicos que padecía la mayoría de la población (precariedad en el empleo, alza en el costo de la vida, escasez de recursos, etc.) eran evidentes y la masiva migración lo reflejaba en buena medida [Tapia, 1989: 83]. En segundo lugar, la nueva propuesta económica del presidente Alfredo Cristiani. La visión del sector de derecha que accedió al poder gubernamental implicaba sin duda un abandono del modelo de sustitución de importaciones o fundamentados en la vieja matriz agro-exportadora tradicional, pero sobre todo implicaba la necesidad de terminar el conflicto al más corto tiempo posible para poder llevar a cabo su nueva propuesta. Con el nuevo gobierno se inició un proceso de cambios en la línea de las reformas de corte neoliberal conocidas en el continente. En efecto, al poco tiempo de asumir el poder, el presidente Cristiani anunció un conjunto de medidas económicas que pusieron en evidencia dicha óptica de un programa centrado en dos objetivos: La recuperación del desarrollo económico y la reducción de los niveles de pobreza. Para hacer frente a este compromiso se puso en marcha el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, basado en dos componentes: El plan económico y el plan social. El contenido del programa había sido elaborado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), organización que aglutinaba entre sus socios fundadores a los principales líderes empresariales del país.[30]

Este nuevo modelo planteaba reducir el papel del Estado en la actividad productiva, y lograr una inserción diferente de la economía en los mercados internacionales. Por ello se aplicó, por un lado, un programa de estabilización con el objetivo de corregir los desequilibrios,

30. El presidente Cristiani era uno de los miembros fundadores y la mayoría de los integrantes de su comité económico provenían de dicha institución [Córdova, *et al*., 1998: 41-42].

liberalizar el tipo de cambio, establecer una mayor disciplina fiscal y adoptar una política monetaria restrictiva. Por otro lado, un programa de ajuste estructural para reformar diversos aspectos de la actividad pública, reorientando la economía hacia el exterior y convirtiendo al mercado en el centro de la actividad económica [CEPAL, 1993: 14]. En esencia estos dos programas formaban el componente económico. El componente social del programa buscaba crear bases para la erradicación de la pobreza. "El mensaje central de la estrategia social era hacer de El Salvador un país de propietarios" [Rivera Campos, 2000: 7]. La estrategia formulada se sustentaba en la focalización del gasto social hacia los más pobres, descentralización de los servicios sociales, subsidios y participación privada y comunal en la ejecución de proyectos. Ciertamente para poder llevar a cabo todo este plan de desarrollo se necesitaba voluntad política, pero sobre todo estabilidad social, que en pocas palabras requería la finalización de la guerra, y en este sentido el presidente Cristiani había anunciado desde un principio, su interés por la pacificación nacional. La guerra había pasado a ser uno de los obstáculos

mayores y más evidentes para la ejecución y éxito de la reforma y estrategia neoliberal impulsada por el nuevo gobierno.

Un elemento importante vinculado a la implementación del nuevo modelo económico, era el apoyo de los distintos sectores productivos de mayor poder. Esta cercanía del nuevo gobierno con las élites empresariales fue un factor decisivo en términos de lograr mayor margen de maniobra y gobernabilidad; condición con que el gobierno saliente del PDC nunca logró contar y que le dificultó el desempeño de su gestión. Habiendo llegado al poder siendo la alternativa del sector privado, se diluyeron: "Todas las dificultades que la aplicación de la política económica había enfrentado en la década anterior ante el divorcio (...), entre la empresa privada y la administración demócrata cristiana." [Rivera Campos, 2000: 12]. La identificación entre la empresa privada y la nueva administración de Cristiani fue tan intensa desde el inicio del gobierno, que las oposiciones por parte del sector privado ante los programas de estabilización y ajuste estructural no existieron, y los costos que trajo consigo la reforma comercial, fueron asumidos sin mayor cuestionamiento por el sector privado.

La ofensiva de noviembre de 1989

La ofensiva de 1989 fue un hecho que redefinió buena parte de las posiciones de los discursos en torno a la guerra. Tanto el gobierno como la guerrilla, al reconocer la imposibilidad de una victoria militar y la carencia del suficiente poder para imponer su proyecto, trasladaron el conflicto de poder al escenario político. En el caso de Estados Unidos: "Tras la ofensiva se abrió la oportunidad para que el gobierno norteamericano reevaluara sus metas, como preludio de un cambio en su política y se apoyara de manera firme y decidida la solución negociada del conflicto." [Córdova Macías, 1993: 46-47]. El nuevo ambiente internacional fue un factor externo importante en el giro de la política estadounidense, sin embargo la lectura de la ofensiva guerrillera, y de especial manera el asesinato de los sacerdotes jesuitas[31] a manos del ejército jugaron un papel decisivo en la transformación de posiciones al interior de Estados Unidos, y para el incremento en la presión para el fin del conflicto.

Con la articulación de todos estos procesos y cambios, en los primeros meses de 1990 se va a crear una coyuntura favorable a la negociación y al diálogo: Se invita a Naciones Unidas a intervenir en el proceso de negociación como intermediador, quedando establecido este nuevo rol el 4 de abril de 1990 con el Acuerdo de Ginebra. A partir de aquí el proceso de diálogo-negociación se va a encauzar de tal forma que para 1991 el mismo se convierte en el eje fundamental del proceso político salvadoreño. Sin embargo, y a pesar de los avances en la negociación, 1991 siguió siendo un año de intensa confrontación armada que sólo reafirmó el equilibrio dinámico que impedía a los contendientes imponerse sobre su contrario.

En resumen, el desgaste de la Democracia Cristiana, la necesidad de lograr la pacificación para poder impulsar el nuevo modelo económico y el mayor margen de maniobra del gobierno–producto del apoyo del sector privado–, aunado al cambio en las posiciones de los actores en torno a la guerra–producto de la ofensiva y del asesinato de los jesuitas–, fueron factores que permitieron allanar un nuevo camino en la ruta de la negociación.

31. En la madrugada del día 16 de noviembre de 1989 fueron asesinados a tiros, en el Centro Pastoral de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) de San Salvador, seis sacerdotes jesuitas, una cocinera y su hija de 16 años. Entre las víctimas se encontraban los padres Ignacio Ellacuría, Rector de la Universidad; Ignacio Martín-Baró, Vicerrector; Segundo Montes, Director del Instituto de Derechos Humanos; y Joaquín López y López, Amando López, y Juan Ramón Moreno, todos ellos profesores de la UCA; y la señora Julia Elba Ramos y su hija, Celina Mariceth Ramos.

B. Situación política

Desde 1989, con el ascenso de ARENA se operó una concentración del poder político del Estado, y un realineamiento al interior del sistema partidario. Así, pudo observarse una centralización en la titularidad de los órganos del Estado: Para 1989 ARENA controlaba el poder ejecutivo, contaba con la fracción mayoritaria, garantizándose un peso decisivo, en la Asamblea Legislativa y gran influencia en el poder judicial, situación que se mantuvo hasta 1991 [Tapia, 1991: 87]. De igual manera desde 1989, en el sistema de partidos, se dio un reacomodo político. El PDC experimentó un cambio

significativo con su paso del gobierno a la oposición. De un discurso marcado por un enfoque de contrainsurgencia de los años ochenta, había virado hacia posiciones de concertación con toda la oposición, buscando el espacio centrista del sistema para conformar una oposición común al gobierno de Cristiani. Promovió así un acercamiento con la CD, buscando construir un frente amplio anti ARENA. A su vez, la CD, estableció una política de acercamiento con los demás partidos para conformar una oposición mayor a Cristiani [Tapia, 1991: 99].

Para 1991 la situación de 1989 se vio sólo medianamente modificada en cuanto a concentración del poder político. Tras las elecciones legislativas y de concejos municipales, ARENA siguió reteniendo el mayor número de escaños, pero fue proporcionalmente inferior a la fracción legislativa de 1988. Con respecto al sistema de partidos, éste en esencia permaneció inalterado en el sentido de que no se experimentó un cambió brusco en la correlación de fuerzas. Sin embargo, se puede señalar que en estas elecciones participó un espectro más amplio de partidos políticos: La UDN se incorporó en la palestra, obteniendo un escaño parlamentario. Por su parte, la CD obtuvo una significativa presencia parlamentaria.

A pesar de que no todas las fuerzas reales se incorporaron al proceso electoral, se experimentó un cambio ampliamente significativo que haría que 1991, entre otras cosas más, se convirtiera en el punto de inflexión hacia la negociación. Por primera vez el FMLN adoptó la posición de no obstruir ni atacar militarmente las elecciones, dando con ello, señales en favor de una pronta pacificación. Si bien, el evento electoral continuó enmarcándose bajo un clima de tensión y violencia,[32] este relativo pluralismo electoral, aunado a la presencia más decidida de

32. El 31 de enero hubo un atentado explosivo en el local de la CD y el 3 de febrero fueron asesinados dos miembros del partido UDN [CUDI, 1991a: 7].

la izquierda y al cambio de actitud del FMLN, determinó un cambio cualitativo del evento electoral: Por primera vez en más de una década de guerra, las elecciones se constituían en sí mismas en "un espacio para hacer avanzar la solución negociada del conflicto" [CUDI, 1991a: 7].

En el ámbito de la negociación, 1991 se constituyó en el año en el que, por un lado, como se argumenta en el apartado anterior, se establecen las condiciones para el desentrampamiento de las negociaciones, comenzando así la recta final de la negociación. Y por otro lado, estos mismos acuerdos que se iban alcanzando, comenzaban a rendir sus frutos. El 16 de julio quedó formalmente instalada la Misión de Observadores de las Naciones Unidas (ONUSAL), estipulada en el Acuerdo de San José, con el objetivo de monitorear, en una primera etapa, la situación de los derechos humanos en El Salvador. Por otro lado, a finales de julio, los partidos políticos representados en la Asamblea iniciaron las discusiones para la ratificación de las reformas constitucionales contempladas en el Acuerdo de México. El 29 de abril la Asamblea aprobó, con ciertas modificaciones las reformas constitucionales y la Asamblea entrante[33] ratificó por unanimidad las reformas en materia de derechos humanos; el 25 de septiembre fueron ratificadas las reformas en materia electoral y el 31 de octubre las relacionadas con el sistema judicial, quedaron pendientes las que tienen que ver con la Fuerza Armada, ya que quedaron sujetas a que se concertara el cese del enfrentamiento armado. Y finalmente quedó instalada el 11 de octubre la COPAZ, establecida en el Acuerdo de Nueva York.

En definitiva, la importancia de estos frutos, tanto por la vía de la novedad, en el sentido de que el conflicto formalmente todavía no terminaba y que sin embargo ya se estaba avanzando en su solución; como por la vía de los compromisos adquiridos, sentaban un importante hecho político que ayudaría a incrementar y a generar la confianza, tanto a nivel interno como externo, en el cumplimiento final de los acuerdos.

C. Situación económica

Para 1991, los cambios económicos operados a inicios del gobierno de Cristiani, se encontraban en plena implementación. Tanto los programas de estabilización como de ajuste estructural estaban siendo ejecutados, gozando del apoyo empresarial.

33. El 1 de mayo de 1991 se instaló la nueva Asamblea Legislativa derivada de las elecciones de marzo de 1991.

Cuadro II.17EL SALVADOR: INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES, 1991

Indicador	1991
Índice desarrollo humano (a)	94
Producto nacional bruto (millones de colones)(a)	42,594.2
Producto interno bruto (tasa de crecimiento) (b)	3.5
Tasa de inflación acumulada (c)	9.3
Deuda externa (millones de dólares) (a)	2,111.6
Pobreza (d)	59.7
Pobreza extrema(d)	28.2

Fuentes: (a) Proyecto Estado de la Región, 1999. (b) CEPAL, 1993: 27. Se indica la variación anual 1990-1991. (c) CUDI, 1991b: 31. (d) Acevedo, 2000: 85. Los datos presentados son el porcentaje de hogares de la zona urbana y rural de pobreza y pobreza extrema en El Salvador.

Este apoyo del sector privado, aunado al repunte de remesas familiares, que ingresaron en cantidades no esperadas, trajeron como consecuencia, la dinamización de la economía. En efecto, para 1991, se había logrado elevar el nivel de la actividad económica, y estabilizar los precios y el tipo de cambio: El índice de volumen de la actividad económica (IVAE) experimentó un incremento de 7.4%, la variación de los precios al consumidor se redujo alcanzando 9.8% por primera vez en siete años y el tipo de cambio se mantuvo en un rango de 8.10-8.17 colones por dólar [CUDI, 1991b: 31]. Sin embargo, no se logró corregir los desequilibrios del sector público y del sector externo. El déficit de la balanza comercial era de 793 millones de dólares y la deuda interna de 1,065 millones de dólares [Acevedo, 2000: 119-125].

En general, para 1991, el marco de las reformas económicas contribuyó tanto a crear un ambiente de vuelta a la normalidad, como un ambiente donde el sector privado poco a poco recuperó la confianza en la administración gubernamental; dejando de lado una década de incertidumbre y estancamiento económico.

D. Situación social

En el campo de los movimientos sociales se experimentaron modificaciones. Durante 1991, las acciones y luchas asumidas por el movimiento popular estuvieron directamente vinculadas y condicionadas por los giros y ritmos del proceso político nacional. Indudablemente, la fase

Cuadro II.18VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SALVADOR, 1991

Derecho a la vida		Derecho a la integridad personal		Derecho a la libertad	
Muerte arbitraria	107	Tortura	184	Capturados	760
Amenazas de muerte		Heridos	266	Secuestros	–
Desaparición forzada	200			Prisioneros de guerra	–
Ejecuciones	96			Reclutamiento forzoso	–
Total	403	Total	450	Total	760

Nota: Muerte arbitraria incluye: Muerte por violencia durante el conflicto armado y fuera del conflicto armado. Tortura incluye: Tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Heridos incluye: Lesiones por violencia excesiva o indiscriminada durante el conflicto armado y fuera del conflicto. La desaparición forzada incluye: Capturados desaparecidos.Fuente: IDHUCA, 1992: 18-41.

negociadora, iniciada con el Acuerdo de Ginebra en 1990, que tuvo como elemento central el reconocimiento de los actores sociales como instancias imprescindibles para viabilizar la negociación,[34] propició la generación de espacios abiertos que permitieron relanzar esfuerzos importantes al menos hasta 1991.[35] Así lo demuestran las gestiones impulsadas por el CPDN

y el trabajo realizado por la Intergremial (sobre todo durante 1990). Asimismo, durante el primer semestre del año, adquirió singular importancia la movilización gremial-sindical, representada por la huelga de los empleados del Ministerio de Hacienda [CUDI, 1991b: 40].

Sin embargo, pese al reconocimiento de los actores sociales y a la ampliación de los espacios, la represión y los ataques contra los movimientos, destacando las acciones contra el sector laboral, las comunidades marginales y los repobladores, no se detuvieron. Con todo, lo cierto es que al concluir 1991, el proceso de negociación por la paz quedó prácticamente cerrado sin que las instancias organizativas de la

34. El Acuerdo de Ginebra señala que: "El gobierno de El Salvador y el FMLN coinciden en que los partidos políticos y otras organizaciones sociales representativas existentes en El Salvador tienen un papel importante en la consecución de la paz. Reconocen asimismo la necesidad de que tanto el gobierno como el FMLN mantengan mecanismos adecuados y permanentes de información y consulta con dichos partidos y organizaciones sociales del país (...)"

35. El tránsito entre los años ochenta y noventa había sido una etapa difícil para los movimientos sociales: La lógica de la guerra, acentuada con la ofensiva de 1989, había conducido a un repliegue forzado de los actores de la sociedad civil.

sociedad civil formaran parte de la mesa de negociación. En el ámbito de los derechos humanos, en general, durante el período, se mantuvieron altos los niveles de violaciones a los derechos humanos. Aunque el número de violaciones con respecto a otros años disminuye, en 1991 todavía se arroja un saldo de 1,613 violaciones, de las cuales 403 representan violaciones al derecho a la vida, 450 al derecho a la integridad personal[36] y 760 al derecho a la libertad.

Pese a los datos presentados, a nivel político podría decirse que este año representa una mejoría en materia de derechos humanos. Cabe mencionar la creación de la institución de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), estipulada en el acuerdo de reformas constitucionales y puesta en marcha el 30 de noviembre; la creación de una Comisión de la Verdad que se encargaría de la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980; la creación de la Comisión Ad-hoc; y la instalación de la ONUSAL. Al respecto, esta misma, en su segundo informe presentado al Consejo de Seguridad en noviembre sostiene que:

> "La misión ha recibido más de mil denuncias desde su instalación. (...) Respecto al derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, son insuficientes las medidas para investigar casos (...) lo que provoca parte de inseguridad que existe en el país. (...) Se puede afirmar con certeza que existe un amplio consenso sobre la necesidad de encarar una reforma de fondo del sistema judicial, de sus órganos auxiliares y del ministerio público. (...) Pese al nivel preocupante de violaciones a los derechos humanos, se observa un esfuerzo de las partes por respetar los compromisos firmados en San José." [ONUSAL, 1991: 828]

En este punto no se puede dejar de mencionar que durante este período se dieron importantes pasos simbólicos en materia de reducción de la impunidad. Por un lado, el juicio y condena–motivado en parte por la alta presión internacional–de los responsables materiales del asesinato de los sacerdotes jesuitas y de las dos empleadas del servicio doméstico de la Universidad Centroamericana. Por otro, la sentencia en el caso de los acusados por los hechos ocurridos en la "Zona Rosa" y que habían permanecido presos por más de cinco años en calidad de procesados [CIDH, 1991].

De igual manera, cabe mencionar que en el ámbito de la libertad de expresión, se dieron cambios importantes. Durante las elecciones de

36. Cuya responsabilidad se atribuye principalmente a la Policía Nacional, a la Guardia Nacional y a la Policía de Hacienda [CIDH, 1991].

marzo, se eliminaron las restricciones a los periodistas para que pudieran ingresar a las zonas conflictivas a cubrir con libertad el desarrollo de las mismas. Por su parte ONUSAL, en su informe comenta que: "(...) los medios de comunicación social en El Salvador expresan una pluralidad de puntos de vista. Sin embargo, no está garantizado el ejercicio del derecho de rectificación o respuesta a favor de los ciudadanos." [ONUSAL, 1991: 831].

En conclusión, los avances de 1991 fueron importantes pero no suficientes. La puesta en práctica de los aspectos más importantes del Acuerdo de San José y el de México, indudablemente daban muestra clara de la trascendencia de los compromisos adquiridos por ambas partes. De la correcta implementación y efectividad de las instituciones dependería, de cara al futuro, la plena vigencia de la dignidad humana y el respeto de los derechos fundamentales.

De esta manera, 1991 poco a poco se convierte en el punto de inflexión donde el conflicto armado y la negociación convergen, allanando el camino para la suscripción formal del "Acuerdo de Paz" en México, el 16 de enero.[37]

3.La democracia en los Acuerdos de Paz

3.1. Los acuerdos de Paz y las dimensiones de la democracia

Con la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec se puso fin al conflicto salvadoreño y al proceso de negociación llevado a cabo entre el gobierno y el FMLN. Este Acuerdo de Paz sellaría así, un bloque de acuerdos políticos que abarca: El Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990; la Agenda de Caracas del 21 de mayo de 1990; el Acuerdo sobre Derechos Humanos del 26 de julio de 1990; el Acuerdo de México del 27 de abril de 1991; el Acuerdo de Nueva York del 25 de septiembre de 1991 y el Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991. Es decir, el Acuerdo de Chapultepec es el resultado detallado y sistematizado de los anteriores acuerdos, cuyo objetivo global, quedaría estipulado desde un principio en el Acuerdo de Ginebra: "(...) terminar el conflicto armado

37. Previa calendarización de los acuerdos en una reunión a celebrarse en Nueva York el 5 de enero.

por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña." [Secretaría Nacional de Comunicaciones, 1992: 10].

Sin duda estos cuatro objetivos constituyeron los cuatro pilares de la negociación y de los Acuerdos de Paz. Su espíritu apuntaba a la edificación de una sociedad más democrática, que anulara situaciones de conflictividad político-militar como las vividas durante los años de la guerra.[38] Tal como lo señala Ramos:

> "Dado el carácter del conflicto y de sus causas, cualquier modalidad de pacificación debía pasar inexorablemente por la definición consensuada de un proyecto más amplio de transformaciones que hicieran posibles, en primer lugar, la exclusión del recurso de la guerra como medio legítimo de lucha política y, en segundo, el establecimiento gradual de una nueva institucionalidad y de nuevas reglas para el juego político que viabilizara una aceptable gobernabilidad societal. Eso fueron, precisamente, los Acuerdos de Paz." [Ramos, 1996: 6].

La discusión en torno al significado de los acuerdos ha sido amplia. Para unos:

> "(...) los acuerdos logrados en el tránsito hacia la paz constituyen un intento fenomenal, al menos en papel, para propiciar un solución racional e inteligente para enfrentar, en forma definitiva, los peores hechos y situaciones de violación de los derechos humanos." [IDHUCA, 1992: 67].

Para otros:

"El proceso de negociación política que concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz, dejó abierto un nuevo período de transformaciones en la dinámica social; en ésta la posibilidad de encontrar nuevas formas de entendimiento político, se expresa en la capacidad que demuestran las instituciones reformadas por los mismos acuerdos, para garantizar no sólo la participación de los actores reconocidos institucionalmente, sino la consolidación y reproducción de nuevas normas de entendimiento a partir de la búsqueda de consenso." [FLACSO-Programa El Salvador, 1995: 3].

38. "Obviamente para dar inicio a la construcción de una sociedad tal, antes se tenía que terminar con la guerra, se tenía que desmilitarizar la sociedad, se tenía que reconvertir a la vida civil al FMLN (...), y se tenía que crear una institucionalidad mínima para garantizar la seguridad ciudadana y el respeto de los derechos humanos, (...). Dicho de otro modo, no se podía avanzar hacia una sociedad más equitativa y democrática sin antes terminar con la guerra y desarticular los mecanismos institucionales que la alimentaban, esa fue la razón por la cual el fin de la guerra, la desmilitarización y la incorporación del FMLN al sistema político se convirtieron en problemas prioritarios, en la estructura y los contenidos de los Acuerdos de Paz." [CIDAI, 2002: 213].

Otros más señalan que: "El acuerdo de paz ofrece un buen diagnóstico de la situación política y social predominante en El Salvador, así como también pretende dar una respuesta a sus problemas más acuciantes." [CSU-UCA, 1992: 6]. Y finalmente hay quienes consideran que:

"En realidad, el texto de los Acuerdos de Paz tiene que ver más con el fin de la guerra, la desmilitarización del país, el respeto de los derechos humanos, la creación de la institucionalidad de seguridad pública y las reformas constitucionales que permitían la transformación de los sistemas judicial y electoral, que con la concertación económica-social y las transformaciones económicas que se abordan de forma general y limitada. Sin embargo, como ya se ha visto, dado que los acuerdos fueron presentados no sólo como un mecanismo para poner fin al conflicto sino también como un mecanismo para prevenir posibles conflictos futuros del mismo tipo, mucha gente entendió el tratado como la oportunidad de replantear el modelo socioeconómico, que era considerado una de las causas fundamentales de la guerra civil." [Cruz, 2001: 39].

Con independencia de estas ópticas, debe destacarse que:

"Cuatro de las temáticas contempladas (en el Acuerdo de Paz), tienen que ver con el ejercicio legítimo de la coerción bajo las nuevas reglas del juego: capítulos I, II, III y VI. Tres temáticas tienen que ver con la implementación de los acuerdos: capítulos VII, VIII y IX. Una temática tiene que ver con las reglas del juego para el acceso al poder: capítulo IV. Así que ocho de las nueve temáticas están referidas al nuevo régimen político. La restante temática (capítulo V) es de carácter socioeconómico. En las temáticas referidas al régimen político el grado de detalle de las formulaciones contrasta con la redacción de las temáticas referidas a lo socioeconómico. Esto es fundamental para entender el carácter político de los acuerdos y de la transición." [Artiga, 2002: 27].

En lo que a los capítulos I y II corresponde, los compromisos incluyeron no sólo la depuración y reducción de la Fuerza Armada, sino una serie de medidas que afectaron su rol en el Estado y su relación con la sociedad, cuyo propósito principal: "Era precisar y garantizar la subordinación de la institución castrense al poder civil y revertir la injerencia de los militares en la sociedad civil" [Acevedo, 1992: 36]. De esta forma, se le dotó de una nueva doctrina basada en la subordinación al poder civil, el pleno respeto a los derechos humanos; se le acotó su misión a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio; se reformó su sistema educativo; se disolvieron los antiguos cuerpos de seguridad, los grupos paramilitares denominados defensa civil y las patrullas cantonales; se creó un nuevo cuerpo policial de carácter civil, se sustituyó la Dirección Nacional de Inteligencia por un nuevo Organismo de Inteligencia del Estado y finalmente se suspendió el reclutamiento forzoso.

El capítulo III por su parte, incorpora una serie de transformaciones claves para la administración de justicia y el respeto a los derechos humanos. Se estipuló la reorganización de la forma de elección de la CSJ, su readecuación presupuestaria y la redefinición del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), de tal manera que se: "Asegure su independencia de los Órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, (...) no sólo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia" [Secretaría Nacional de

Comunicaciones, 1992: 40]. De igual manera, se estipula la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).[39] Finalmente, en su núcleo, el capítulo VI está dedicado a la participación política del FMLN, garantizando a sus miembros el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y legalizando al FMLN como partido político.

Un segundo grupo de acuerdos, que están asociados a la implementación, incorporan compromisos sobre medidas, plazos y procesos para garantizar la separación de fuerzas y el cese del enfrentamiento armado (Capítulo VII), así como establece la tarea verificadora de la Misión de las Naciones Unidas (ONUSAL) y determina un concentrado calendario de ejecución de los compromisos pactados (Capítulos VIII y IX).

La tercera temática asociada al régimen político son los contenidos incorporados en el capítulo IV sobre el sistema electoral. En éste se reafirma el compromiso contenido en los Acuerdos de México, "de promover un proyecto general de reformas al sistema electoral" [Secretaría Nacional de Comunicaciones, 1992: 42], y la sustitución del CCE por un Tribunal Supremo Electoral (TSE). Una Comisión Especial estudiaría el anteproyecto de reformas al Código Electoral.

En el capítulo V dedicado al tema económico-social, se enfatiza que:

> "La reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como uno de sus requisitos el desarrollo económico y social sostenido del país. Al mismo tiempo, la reunificación de la sociedad salvadoreña y un

39. Al respecto, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana señala que: "En el fondo, el tema de los derechos humanos está presente–-tácita o explícitamente–en todos los documentos suscritos. De ahí, nuestra aseveración: El mayor logro, con el fin de la guerra, se encuentra en la adopción y puesta en marcha de una serie de medidas y reformas destinadas a impedir que se vuelvan a repetir las violaciones flagrantes, masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales de los ciudadanos, observadas a lo largo del conflicto social." [IDHUCA, 1992: 56].

> creciente grado de cohesión social son elementos indispensables para acceder al desarrollo. Por eso, (...) se incluye una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población." [Secretaría Nacional de Comunicaciones, 1992: 43].

Con todo, se destaca que la filosofía u orientación de la política económica no son objeto del acuerdo,[40] por ello: "Ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria en el período de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña." [Secretaría Nacional de Comunicaciones, 1992: 43]. En este tema, esbozado por vez primera en el Acuerdo de Nueva York, se pactó el desarrollo de programas de reinserción a la vida civil y productiva, y programas de transferencia de tierras a ex combatientes, ex soldados y a pobladores de las zonas ex conflictivas. Se incluyen como mecanismos: La elaboración de un Código Agrario, la legalización del estado de la tenencia de predios e inmuebles en las zonas de conflicto; el establecimiento de programas de crédito, capacitación y asistencia técnica, y de medidas que sean necesarias para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural; la elaboración de formas convenientes para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades; la creación de un Foro para la Concertación Económica y finalmente la elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional.

Con todo, los Acuerdos de Paz no sólo fueron una enumeración de acciones a seguir, sino que implicaron una lógica coherente y el desarrollo de mecanismos que guiarían la implementación[41] en sus tiempos y asegurarían el compromiso de las partes, garantizando su cumplimiento. En efecto, los acuerdos contemplan explícitamente un calendario detallado y consecutivo de tareas a ejecutar; y un conjunto de mecanismos que

40. Al respecto Arriola y Mena señalan que: "Los acuerdos marcan unos límites a las transformaciones económicas posibles desde el control del aparato político del Estado: La aceptación del modo de producción capitalista, la aceptación del modelo neoliberal como política económica legítima durante el gobierno de ARENA y la aceptación del orden constitucional y del gobierno de la república como gobierno constitucional." [Arriola y Mena, 1992: 217].

41. "Ciertamente el alcance y significado de cada acuerdo logrado varía en términos de su capacidad transformadora, pero todos–-sin excepción–constituyen piezas imprescindibles del conjunto de consensos políticos para redefinir la institucionalidad del país". [Briones y Ramos, 1995: 196].

ayudarían a impulsar la implementación y verificación, entre los que la ONUSAL, la Comisión de la Verdad, la Comisión Ad Hoc, el Foro para la Concertación Económico Social y la COPAZ fungen como los principales.

De la efectividad de dichos mecanismos y de la aplicación adecuada de los contenidos del acuerdo, se podría esperar un nuevo escenario en el que los ejes del proceso político nacional se redefinieran, pues:

> "Si bien los actores fundamentales del conflicto no desaparecen, sí transforman su identidad básica y sus métodos de lucha, asumiendo nuevos mecanismos institucionales de representación y de resolución de diferencias políticas. Visto de esta forma los acuerdos inauguran una nueva etapa política, orientada a definir y consolidar nuevas reglas del juego e importantes transformaciones en la superestructura institucional y jurídica del Estado, las que hagan posible la mediación y resolución de los conflictos societales sin el uso de medios extralegales y/o violentos. El aporte básico de los Acuerdos de Paz se ubica, precisamente, en flexibilizar el régimen político, volviéndolo menos autoritario y menos excluyente." [Briones y Ramos, 1995: 208].

A continuación, se analizan los Acuerdos de Paz, intentando colocar sus contenidos en función de las variables e indicadores que se han definido para las cinco dimensiones analizadas en este estudio,[42] con el objetivo de conocer el potencial de aporte de éstos a la democratización de El Salvador. Cabe aclarar que no fue posible en todos los casos hacer la vinculación entre algunos de estos indicadores y los contenidos de los acuerdos.

A. Dimensión: Estado de Derecho

> *Concepto: Fortalecimiento de la legalidad*
>
> ***Definición operativa**: Ausencia de impunidad, mayor acceso a la justicia, autonomía de poderes constitucionales e instituciones fiscalizadoras y ausencia de poderes paralelos.*

Elemento central en esta variable es el capítulo VII del Acuerdo de Chapultepec que establece los términos y procedimientos en que se daría el cese del enfrentamiento armado (CEA). El CEA comprende

42. Ver capítulo I.

cuatro elementos: El cese del fuego, la separación de fuerzas, el fin de la estructura militar del FMLN y la verificación de las Naciones Unidas. El primero establece que las partes se abstendrán de efectuar cualquier operación o acto hostil que pueda perturbar el cese al fuego o irrespete los derechos de la población civil. La separación de fuerzas comprende el repliegue progresivo de la Fuerza Armada hasta adoptar el despliegue que se mantendría en época de paz, y la concentración progresiva de las fuerzas del FMLN dentro de ciertas áreas señaladas. Con respecto al fin de la estructura militar del FMLN, se estipula un proceso gradual en que éstos entregarían las armas y se incorporarían a la vida civil.

Se encomienda a ONUSAL la tarea de vigilancia del proceso del CEA. Para facilitar la implementación de lo establecido se acuerda constituir un Grupo Conjunto de Trabajo (GCT) que estaría integrado por el jefe de los observadores militares de ONUSAL y un representante de cada una de las partes. Por su parte COPAZ estaría evaluando el desarrollo de la implementación de los acuerdos. Además en este capítulo se incluyen, en la forma de anexos, acuerdos sobre la restauración de la administración pública y de justicia en zonas conflictivas y sobre uso de los medios de comunicación a favor de la reconciliación. El primero de ellos señala que los cambios se darían en estrecha consulta con ONUSAL; el segundo designa a COPAZ como ente supervisor y a ONUSAL como ente verificador.

La superación de la impunidad

Para la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el reconocimiento público de la verdad, se crea, en el Acuerdo de México, la Comisión de la Verdad. Para su trabajo se estipula que dicha comisión tendría en cuenta la singular trascendencia que pueda atribuirse a los hechos a ser investigados, y la necesidad de crear confianza en los cambios positivos que el proceso de paz impulse y estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional. En el Acuerdo de Chapultepec, también se remite a esta comisión la tarea de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos.

El acceso a la justicia

Para asegurar la independencia de los Órganos del Estado y de los partidos políticos, se convino redefinir la estructura del CNJ, y se acordó integrarla, hasta donde sea posible, no sólo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estuvieren directamente conectados con la administración de justicia. Para la realización de lo anterior se remitió a COPAZ la preparación del anteproyecto legislativo y se reformaron los artículos 186 y 187 de la Constitución, según el decreto legislativo No. 64 del 31 de octubre de 1991. Así mismo se le atribuye la responsabilidad de organizar y echar a funcionar la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es asegurar el mejoramiento profesional de sus funcionarios, así como de los integrantes de la Fiscalía General de la República (FGR).

Por otra parte, en el Acuerdo de México se acordó una nueva organización y una nueva forma de elección de magistrados de la CSJ, en la que se requerirá de dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa. Además, queda estipulado que se le debe dar al Órgano Judicial una asignación anual no inferior al 6% del presupuesto del Estado. Para llevar a cabo estos cambios se reformaron los artículos 172, 174, 180, 182 y 188 de la Constitución.

Conceptos: Vigencia de derechos civiles y políticos y vigencia de derechos individuales

***Definición operativa**: Libertad de asociación, libertad de reunión y manifestación, libertad de elegir y ser electo, libertad de expresión o emisión del pensamiento, reducción de violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal*.

Para asegurar la vigencia de los derechos humanos, se crea la institución y figura de un Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos que tiene por función promover y velar por el respeto a los derechos humanos. Para esto se reformaron los artículos 131, 191, 192 y 236, además se adicionó el 194 de la Constitución, según el decreto legislativo No. 64 del 31 de octubre de 1991. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República, serían elegidos por dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa. Se encargó a COPAZ, la realización de un anteproyecto de ley orgánica de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y se delegó a ONUSAL la verificación de la investigación de hechos violatorios.

B. Dimensión: Democracia representativa

Concepto: Elecciones democráticas

***Definición operativa**: Elecciones limpias, libres, periódicas y plurales, representatividad de cargos de elección popular y tasas de participación electoral*.

En el Acuerdo de Chapultepec se acuerda la legalización del FMLN como partido político, se garantizan los espacios para su desarrollo normal,[43] y se le autorizan las licencias para medios de comunicación social. Una vez formalizada su existencia como partido, sus miembros formarían parte de COPAZ.

A su vez, se acordó adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para garantizar a los ex combatientes del FMLN el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Asimismo, se convino otorgar la libertad a los detenidos por motivos políticos y dotar de medidas de seguridad a los dirigentes que las requieran. COPAZ supervisaría y promovería las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren pertinentes. El gobierno de El Salvador, proporcionaría las facilidades necesarias y ONUSAL verificaría lo acordado.

Concepto: Institucionalización política

***Definición operativa**: Credibilidad de institución electoral y sistema estable de partidos políticos.*

En el ámbito de los cambios en la legislación electoral, en el capítulo IV los acuerdos reafirman el compromiso asumido en los Acuerdos de México de promover un proyecto general de reformas al sistema electoral. Se designó a COPAZ la creación de una Comisión Especial que estudiaría el anteproyecto de reformas al Código Electoral propuesto por el CCE. Asimismo, en el Acuerdo de México, se acordó la creación de un TSE en sustitución del CCE, en donde queda estipulado que el TSE sería la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral, y que su composición sería definida por la legislación secundaria, de modo que

43. Esto implica la realización de actividades de proselitismo, derecho a la instalación de infraestructura, el libre ejercicio del derecho de reunión y movilización y la libertad para la publicación de campos pagados en los medios de difusión.

ningún partido o coalición pueda predominar. Aparte, se estipuló la formación del registro electoral, cuyas listas de ciudadanos deberían ser publicadas con 20 días de anticipación, y se estableció el derecho de los partidos políticos, legalmente inscritos, a vigilar la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral. Para la instrumentación de estos acuerdos se requirió reformar los artículos 208, 209 y 77 de la Constitución, por medio del decreto legislativo No. 64, del 31 de octubre de 1991.

C. Dimensión: Participación y espacio público

Concepto: Relaciones Estado-Sociedad

***Definición operativa**: Participación ciudadana en toma de decisiones, mecanismos e instancias de diálogo sociedad-Estado y transparencia y rendición de cuentas.*

De conformidad con el Acuerdo de Nueva York, el gobierno acuerda asumir el compromiso de posibilitar y promover la participación activa de los sectores agropecuario, la micro y pequeña empresa, tanto en el diseño como en la administración de programas especiales de créditos para dichos sectores. "Para tal efecto se compromete a fortalecer la participación de organizaciones representativas de los sectores mencionados en el literal anterior en la formulación de las políticas del Fondo de Garantía Agropecuario, FIGAPE, FEDECREDITO y BFA (...)".

Asimismo, el gobierno de El Salvador, acuerda abordar medidas pertinentes para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, mediante tres vías: La creación de una ley de protección al consumidor, el fomento de la participación social en la propiedad por parte de la política de privatización, y el fortalecimiento de los programas de compensación social en ejecución. Se acuerda la creación de un Foro para la Concertación Económica y Social con el objetivo de lograr acuerdos entre los sectores gubernamental, laboral y empresarial, tendientes al desarrollo económico y social del país. "En términos generales, el Foro será el mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural." Se designó a COPAZ la tarea de convocar al Foro a más tardar un mes a partir de la firma del acuerdo.

También se contempla la creación, desde el gobierno, de un Plan de Reconstrucción Nacional, que incluyera las recomendaciones del FMLN y de los diferentes sectores de la vida nacional. Este plan tendría como objetivos principales:

"El desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los ex combatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada." Para tal efecto se crearía un Fondo de Reconstrucción Nacional, el cual sería apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Concepto: Fortalecimiento de la Sociedad Civil

***Definición operativa**: Surgimiento de nuevos sujetos sociales y discusión pública de temas clave de la agenda nacional.*

En lo que a esto corresponde, el texto de los Acuerdos de Paz no incorporó explícitamente medidas o esfuerzos políticos orientados al fortalecimiento de la sociedad civil.

D. Dimensión: Preeminencia del Poder Civil

Concepto: Desmilitarización del Estado

***Definición operativa**: Función de la defensa nacional, función de la seguridad pública, limitaciones a misiones no tradicionales de la Fuerza Armada, eliminación de prerrogativas militares y reconversión militar.*

Conforme a las reformas constitucionales emanadas del Acuerdo de México, se establece que la misión de la Fuerza Armada sería la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio. Por tanto, las funciones del resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en al ámbito urbano como en el rural, quedarían a cargo de la PNC. Asimismo, se disolvieron los cuerpos de seguridad.

Dentro de los acuerdos concernientes al número de efectivos, en el Acuerdo de México se reformó el artículo 168 ordinal 19 de la Constitución de la República, señalando al presidente como el encargado de fijar un número razonable de efectivos de la Fuerza Armada. Ahora bien, con respecto a la reubicación del personal, se estipula que esta acción: "Será procedente en la medida en que dicha reubicación sea compatible con el número de efectivos de la Fuerza Armada, de conformidad con los objetivos de este acuerdo, así como con las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Ad Hoc." Por tanto, a los efectivos dados de baja se les indemnizaría con un año de salario.

Siguiendo dentro de esta misma línea, se estipula la sustitución del régimen del servicio territorial por un nuevo régimen de reservas de la Fuerza Armada. Asimismo se suspende el reclutamiento forzoso al ponerse en práctica el cese al enfrentamiento armado, y se acuerda promulgar una nueva ley del servicio militar y reserva de la Fuerza Armada.

Por otra parte, se acuerda reformar la ley que sanciona el enriquecimiento ilícito, a fin de que incluya en esa jurisdicción a los comandantes de unidades militares superiores y a quienes desempeñan funciones administrativas de los mismos niveles. Se acuerda también la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia, creándose a su vez, una nueva entidad llamada Organismo de Inteligencia del Estado que estaría subordinada al poder civil, y para el cual se establece que sus funciones deberán enmarcarse dentro de los principios democráticos. Su organización quedaría en manos de su director.

Con respecto a las entidades militares, se reconoce el principio de que todo cuerpo paramilitar debe ser proscrito dentro del Estado de Derecho. Se estipula la disolución de la defensa civil y se reconoce la necesidad de regular la actividad de las entidades que prestan servicios de seguridad o protección, a fin de lograr su estricta sujeción a la legalidad y el respeto a los derechos humanos. Para tal fin, se estipula la creación de una ley especial, tarea que sería remitida a COPAZ.

En cuanto a la institucionalidad, se establece la separación de los cuerpos de seguridad pública y de la Fuerza Armada, los cuales serán independientes y estarán adscritos a Ministerios diferentes. El presidente de la república podrá nombrar tanto civiles como titulares del Ministerio de Defensa. Estos cambios fueron introducidos con la reforma a los artículos 159 y 162

de la Constitución. Por otro lado, se acuerda el efectivo funcionamiento de la Inspectoría General de la Fuerza Armada y se crea un Tribunal de Honor de la Fuerza Armada para juzgar hechos que: "Sean contrarios al honor militar. Todo ello sin perjuicio de la sujeción de los militares a los tribunales de justicia." La puesta en marcha del Tribunal implicó la reforma al artículo 216 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos de México.

Función de la seguridad pública

El capítulo II del Acuerdo de Chapultepec establece la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). La primera se concibe bajo la lógica de un cuerpo nuevo, con nueva organización, cuadros, mecanismos de formación, adiestramiento y nueva doctrina. Se establece que la PNC será el único cuerpo policial armado con competencia nacional, cuya misión sería la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, así como de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Asimismo queda establecido que la definición institucional y la actuación de la PNC se enmarcarían dentro de los principios democráticos; del respeto a los derechos humanos;[44] de la noción de seguridad pública como un servicio del Estado; de la subordinación del cuerpo a las autoridades constitucionales;[45] independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista.

También se estipula que la PNC estaría adscrita a un nuevo Ministerio del Interior y de Seguridad Pública. Para tal efecto se crearía un Viceministerio de Seguridad Pública que tendría a su cargo la relación con la PNC. Asimismo se establece la estructura funcional y territorial. Con respecto a su funcionamiento, se acuerda que dicha institución iría desplegando el ejercicio de sus funciones de manera progresiva, mediante un proceso de sustitución de las antiguas fuerzas de seguridad.

Con respecto a la ANSP, queda acordado que ésta sería un organismo autónomo colocado directamente bajo la autoridad del ministerio del ramo, cuya misión sería la formación, evaluación y selección del personal de la PNC; y que, de acuerdo a lo establecido en el acuerdo de Nueva York, la ANSP tendría un régimen de dirección conformado por un director general y un consejo académico propuestos por COPAZ y elegidos por el presidente. Estos cambios fueron posibilitados gracias a las reformas constitucionales que emanaron de los Acuerdos de México: Al artículo 168 ordinal 17, artículo 131 ordinal 37, artículo 162, según el decreto legislativo No. 64, del 31 de octubre de 1991.

De conformidad al Acuerdo de Nueva York quedó estipulado que la organización de la PNC, de la ANSP y la selección de su personal, serían el objeto de estrecha cooperación y supervisión internacional coordinada

44. Dentro de los derechos humanos queda establecido que los miembros de la PNC protegerán el ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

45. Éstas son: El presidente de la república, el ministro, el viceministro, el director de la PNC, los subdirectores generales, el inspector general, los jefes de división de cada servicio y los jefes de las delegaciones departamentales. El director general de la PNC sería designado, en conformidad con los entendidos del Acuerdo de Nueva York, por el presidente de la república de una terna propuesta por COPAZ.

por las Naciones Unidas. Con respecto al régimen de transición para el inicio de la PNC, éste lo establecería y sería supervisado y garantizado por COPAZ.

En cuanto a los efectivos de la PNC, en el acuerdo de paz se establecen el perfil y el régimen general que deben observar los miembros de la PNC. El número de efectivos, de conformidad con el Acuerdo de México sobre las reformas constitucionales (Art. 168, ordinal 19), sería fijado anualmente por el presidente. Así mismo se establece, en los entendidos del Acuerdo de Nueva York, que los excombatientes del FMLN: "Podrán incorporarse a la PNC siempre que cumplan con los criterios y procedimientos de admisión establecidos para ellos por COPAZ y pasen por la academia de policía. Todo ello será supervisado y garantizado por COPAZ."

Por otra parte, en el Acuerdo de Paz se establece que tanto la PNC como la ANSP serían reguladas por leyes especiales. Se incluyen, como anexos, dos propuestas de anteproyecto legislativo. La primera, establece las bases para la elaboración de ley para la autorización, registro y control de grupos o unidades de seguridad para protección del patrimonio, del Estado, de las empresas o personas naturales y personal de seguridad privada. La segunda proporciona un anteproyecto de ley orgánica de la PNC. La COPAZ se encargaría de preparar los correspondientes anteproyectos y presentarlos ante la Asamblea Legislativa.

Reconversión militar

El capítulo I establece los seis principios doctrinarios de la Fuerza Armada. Los artículos 211, 212, 213 y 168 de la Constitución fueron reformados, de conformidad con el acuerdo de México, para darle este nuevo sentido a la institución. Estas reformas constitucionales se hicieron en octubre de 1991, según el decreto legislativo No. 64, del 31 de octubre de 1991.

De conformidad con los Acuerdos de México y de Nueva York, queda establecido el sistema educativo de la Fuerza Armada, según el cual la formación profesional de los miembros de la Fuerza Armada pondrá énfasis en la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos. Se establecen cambios en los planes y programas de estudios dirigidos a tener una formación integral. Así mismo, se señala que la Escuela Militar tendrá un régimen de dirección colegiado, cuyo director será el presidente del Consejo Académico.

Se consigna a COPAZ la supervisión de algunos de estos puntos y al presidente de la república, la designación del Consejo Académico y la elección del Director de la Escuela Militar. Dentro del proceso de reconversión militar se acuerda llevar a cabo un proceso de depuración y reducción de la Fuerza Armada.

El proceso de depuración se haría sobre la base de una evaluación de todos sus miembros. La evaluación sería realizada por la Comisión Ad Hoc, la cual tomaría como criterios, los antecedentes en cuanto a la observancia del orden jurídico, la competencia profesional y la aptitud para desenvolverse en la nueva realidad de paz. La información necesaria la proporcionaría el Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, así como cualquier ente público. Se estipula también, que la Comisión de la Verdad podrá designar un observador ante la Comisión Ad Hoc, señalando que los resultados de la evaluación no impedirán la puesta en ejecución de las recomendaciones que formule, en su momento la Comisión de la Verdad.

El proceso de reducción de la Fuerza Armada se llevaría a cabo según el plan de reducción presentado por el gobierno ante el Secretario General de Naciones Unidas, el cual, contemplaría una reducción de la organización, las unidades, el personal, las instalaciones, el material, equipo, el gasto militar y las estructuras administrativas y de servicio, de manera tal que éstos rubros deberían reflejar la nueva realidad de paz y se deberían ajustar a las funciones que la Constitución le asigna.

La verificación del cumplimiento del proceso de reducción quedó a cargo de Naciones Unidas de acuerdo al calendario diseñado por el gobierno de El Salvador.

E. Dimensión: Fortalecimiento de la cultura democrática

Conceptos: Legitimidad de la democracia y legitimidad de la paz

Definición operativa*: Apoyo social hacia el régimen democrático, apoyo social hacia los principios democráticos, apoyo social al desempeño de la democracia, apoyo social al sistema político y las instituciones democráticas, apoyo social hacia la idea de la paz y los Acuerdos de Paz, convivencia pacífica entre ciudadanos.*

En lo que a esta dimensión corresponde, el texto de los Acuerdos de Paz no incorporó explícitamente medidas o esfuerzos

políticos orientados a fortalecer valores o comportamientos ciudadanos que dieran sustento al nuevo proceso e institucionalidad en construcción.[46]

3.2. El proceso de implementación de los acuerdos de Paz

El proyecto general de transformaciones acordadas en los textos de los Acuerdos de Paz, procuraba sin duda alguna ser la base para "la exclusión del recurso de la guerra como medio legítimo de lucha política y, (para) el establecimiento gradual de una nueva institucionalidad y de nuevas reglas para el juego político que viabilizara una aceptable gobernabilidad societal." [Ramos, 1996: 6]. De estos dos objetivos básicos del pacto de paz, se derivó el peso relativo y la prioridad que cada compromiso implicaba, en función de su carácter vinculante con los mismos. Así, tanto el nivel de profundidad y extensión de los contenidos específicos en el texto de los acuerdos, como el nivel de detalle del calendario con el que fue atendido cada compromiso, son indicadores de la importancia que los negociadores dieron a cada componente del pacto para alcanzar las metas propuestas.

En el proceso de implementación, esta visión global o "modelo" de solución concertado por las partes de la negociación, y los pesos relativos asignados a cada compromiso en dicho modelo, condujeron a la definición de ciertas características básicas del proceso de implementación en sus diversos componentes. Entre ellas, por ejemplo, la estructuración de una agenda cuya calendarización reflejó saturación de acciones, plazos y ritmos específicos en los componentes y compromisos considerados fundamentales para el éxito del pacto de paz; así como la definición de actores y mecanismos de implementación cuya temporalidad, presencia y composición, estaban directamente asociadas a la centralidad de los compromisos negociados que debían atender. En el caso de los compromisos de mayor prioridad, los actores y mecanismos fueron incluso dotados con la capacidad para dar continuidad o profundizar lo pactado.

46. El capítulo VII dedicado al cese del enfrentamiento armado, fue el único apartado en que de forma tangencial se incluyó un considerando de acuerdos sobre el uso de los medios de comunicación para promover la distensión y la reconciliación. Los mismos se consignan en el Anexo F del Acuerdo, y se concretan en el compromiso de ambas partes de promover una campaña nacional de publicidad a favor de la reunificación y reconciliación de la sociedad y de abstenerse de realizar propaganda o política informativa incongruentes con ese objetivo.

A continuación se intenta hacer una caracterización y reflexión general sobre el proceso de implementación en sus diversos componentes.

A. Consideraciones acerca de la agenda de la paz

En lo que corresponde a los contenidos de la agenda, la primera característica que puede observarse es su carácter limitado o restringido a los temas de carácter estrictamente político. Como se ha insistido en diversos momentos, en conformidad con los objetivos definidos en el Acuerdo de Ginebra, los acuerdos y el proceso a que dieron lugar constituyen un fenómeno de transformación eminentemente política y en este sentido los contenidos de la agenda se limitan o concentran en aquellos puntos de la reforma política que permitieran la anulación de inmediatez de la guerra como forma de lucha política, mientras se relegaron otros como lo fue la temática económica y social. Como lo indicó uno de los entrevistados: "Se limitaron a las cuestiones políticas, a las cuestiones militares, a las cuestiones de seguridad, y se olvidaron del gran ausente de los Acuerdos de Paz, la parte económica y social." En el mismo orden otro de los entrevistados señaló que la agenda de la paz: "Fue muy adecuada en terminar el conflicto, en parar la guerra. Pero creo que no fue para nada adecuada en términos de establecer las bases para la creación de un país mejor."

Con todo, si bien puede encontrarse un acuerdo bastante extendido de que la agenda de la paz tuvo una característica limitada en sus contenidos, también es posible plantear que tal restrictividad se encontró vinculada a la potencialidad del proceso y a la viabilidad de la implementación, así como a la visión o modelo de solución que concibieron los negociadores.

En el primer orden, uno de los entrevistados sostuvo que la agenda de la paz: "No tiene objetivos de reforma económica. (...) En sí es muy limitada la agenda, pero era la única agenda posible", mientras otro señaló que "era obvio que no iban a poder llegar muy lejos en temas económicos. No es una falta de la izquierda, ni de nadie, simplemente es (...) reconocimiento real de balance de poder." En el segundo de los sentidos, dos de los ex negociadores se expresaron de manera coincidente; un ex negociador del FMLN indicó que: "la parte económica-social no estaba desarrollada plenamente, porque el objetivo era fundamentalmente alcanzar una democratización del país, y los objetivos que se propuso la negociación, era desmilitarizar, la reconciliación y la democratización." Por su lado un ex negociador del gobierno acotó que: "La idea inicial era que la reforma política hacia la democracia fuera el motor que dinamizara los aspectos económicos y sociales al interior de la democracia."

Por otro lado para efectos de la implementación, la agenda de la paz asume determinadas características y una distribución temporal que sin duda puede ser uno de los indicadores para hacer una valoración general de las prioridades que el proceso de cumplimiento debía encarar. Salvo por escasas tareas menores, el pacto de paz concentra el cumplimiento de los compromisos en el lapso temporal de un año (febrero 1992-febrero 1993). Si se considera la magnitud y alcance de los acuerdos, se trata de un diseño de implementación que marca un período político de actividad concentrada e intensa, tanto para los actores directamente responsables de la implementación, como para el sistema político en general. Aun con los ajustes que debió hacerse al calendario en la implementación misma, sin duda ello no anuló la intensidad política del proceso que se derivó de la estrategia de concentración temporal de la implementación.

En términos de agenda, y siguiendo la lógica de la negociación, la implementación también se caracterizó por ser una etapa de procesos simultáneos y condicionados de ejecución de compromisos, donde el cumplimiento de compromisos y de tiempos por una de las partes tenía como referente y estaba condicionado al cumplimiento de compromisos adquiridos por la otra parte. Como lo indicó uno de los entrevistados, los acuerdos: "Eran producto de una negociación y uno sabe bien que la negociación (...) le impone un marco de limitación: Cedo, cedes, y ahí se va." En el mismo orden otro de los consultados, ex negociador del FMLN, indicó con claridad que: "Lo que complicaba todo en la implementación era la simultaneidad, el acuerdo tenía varias partes, pero en cada parte la implementación era simultánea, estaba armonizada de tal forma por el calendario." Para efectos prácticos en la implementación, un consultado, ex negociador del FMLN, ejemplificó las características de simultaneidad y condicionalidad que tuvo el proceso al señalar que: "Por cada cumplimiento de acuerdos el frente desmovilizaba el 20%. Y cuando no había acuerdos, (...) se resistía el combatiente a desmovilizarse."

Finalmente el diseño temporal para la implementación de la agenda condujo a una calendarización que es ilustrativa de las prioridades que el proceso debía atender. Como se observa en el cuadro II.19, el número de fechas-plazo para el cumplimiento de compromisos en cada tema, refleja distribuciones sumamente desiguales en las acciones de implementación. No es difícil identificar que aquellas materias consideradas el núcleo de la implementación necesaria para alcanzar los objetivos propuestos en la negociación, concentran una alta proporción de las fechas-plazo a cumplir en el proceso y, por tanto concentran también la proporcional cantidad de acciones, y esfuerzos a desarrollar.

Aun más, un ejercicio de agrupación de temas en torno a dimensiones más comprensivas permite tener mayor claridad de aquellos compromisos que demandarían de mayor atención, esfuerzos y recursos. En este sentido, una agrupación más comprensiva permite visualizar con claridad aquellas materias que el modelo de solución política convenida establecía como prioridades en la implementación. Así, en la dimensión que podríamos denominar desmilitarización de la sociedad y el Estado (CEA, Fuerza Armada, PNC), nos encontramos que se concentran 81 de las 118 acciones con plazo establecido para ejecutar, equivalente al 68.6% del total. En lo que corresponde a la dimensión de la institucionalidad estatal y el sistema político-electoral (Sistema Judicial, sistema electoral, COPAZ y participación del FMLN) se concentra el 18.6% del total de plazos fijados; mientras el 12.7% se refiere al tema económico y social. Los Acuerdos de Paz debían concentrar sus esfuerzos en determinadas materias prioritarias, y la saturación de plazos de compromisos específicos en el calendario muestran que en el modelo de implementación éstas giraban en torno a la desmilitarización de la sociedad.

En este orden, coincidente con lo que expresa tal revisión de plazos para el cumplimiento, uno de los ex negociadores del FMLN consultado expresó que un objetivo fundamental de los Acuerdos de Paz:

"En el caso nuestro era ponerle fin al militarismo. Es decir terminar con los mecanismos dictatoriales, autoritarios y abrir un proceso de construcción

Cuadro II.19NÚMERO DE FECHAS-PLAZO PARA EL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS SEGÚN TEMAS

Tema	Número
COPAZ	2
Fuerza Armada	40*
PNC	25
Sistema judicial	9
Sistema electoral	5
Tema económico y social	15
Participación política del FMLN	6
CEA	16
Total	118

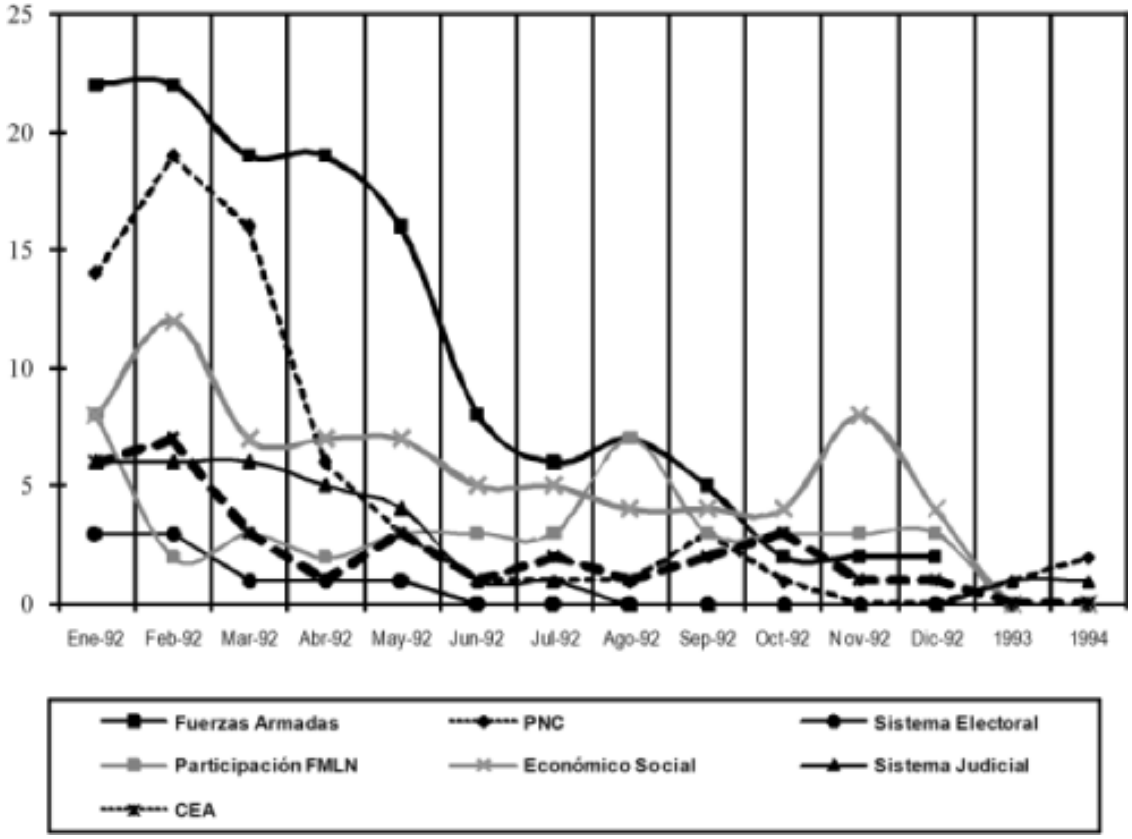
(*) Más una calendarización de la reducción no estipulada en los acuerdos.Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas, 1992.

democrática. Y, por parte de las fuerzas que contribuyeron a este proceso, de las fuerzas internacionales, pues, la visión era fundamentalmente terminar, desmilitarizar la sociedad. Y para ello el desarme del FMLN, pues, era el objetivo principal."

En el mismo sentido otro de los ex negociadores del FMLN expresó que: "Someter el poder militar al poder civil era lo esencial para nosotros (...), porque así tenía usted aquel factor que había inhibido las libertades cívicas y políticas amarrado."

La gráfica II.1 permite hacerse una idea visual de las características que hasta este momento hemos indicado en torno a la naturaleza de la agenda y lógica de su implementación. En el mismo puede observarse con claridad el peso específico de cada componente o materia de compromisos adquiridos en el modelo de solución concertado. La prioridad de los acuerdos asociados a la desmilitarización de la sociedad es sin duda

Gráfica II.1CALENDARIO DE CUMPLIMIENTO POR COMPONENTES DE AGENDA 1992-1994(Número de fechas plazos de cumplimiento estipulados en los acuerdos)



Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas, 1992.

evidente. La gráfica también ilustra la simultaneidad en el cumplimiento de los diversos temas pactados. En cuanto a la concentración temporal de la implementación, la gráfica permite visualizar que si bien la misma se extendió en un período de un año de intensa actividad política, el núcleo crítico del cumplimiento de compromisos se ubicó en los primeros seis meses de 1992, lo que da una idea de la densidad política del momento.

En definitiva, desde el punto de vista de la agenda, el proceso de implementación se caracteriza por ser un proceso de intensa y concentrada actividad política; con compromisos cuyo cumplimiento debía ser simultáneo y condicionado; y con un abanico de temas limitado cuyas prioridades pueden identificarse en su concentración temporal en el calendario y en la saturación de compromisos, procesos y/o actividades que le son atinentes.

B. Los actores y mecanismos de la paz

En lo que corresponde a los actores y mecanismos responsables de la implementación, sus características, composición y mandatos son ciertamente indicativos del nivel de prioridad que el diseño de la paz le dio a cada una de las materias pactadas. Una revisión básica de los mismos puede conducir a identificar al menos cuatro indicadores cuya combinación contribuye a despejar dónde se ubicaron las prioridades de la lógica de implementación. En primer lugar, el indicador fundamental es la presencia o continuidad de "las partes" de la negociación como "partes" centrales de la implementación; en segundo, la creación de nuevos actores y/o mecanismos definidos para asumir responsabilidades específicas de implementación, que suplieran el déficit de legitimidad de la institucionalidad existente. Un tercer indicador que marca el nivel de importancia asignada a la materia de implementación, es la definición de actores o mecanismos de ejecución de compromisos con la capacidad de dar continuidad e incluso profundizar lo pactado, generando resultados o recomendaciones vinculantes al proceso de implementación. Un cuarto indicador es el peso cuantitativo que tuvo cada una de las divisiones de la misión de ONUSAL, pero esto es sin duda un factor susceptible de variación en función de los problemas o urgencias coyunturales enfrentadas en el proceso.

En cuanto a los mecanismos más importantes explícitamente establecidos en el pacto de paz para impulsar la

implementación y verificación del proceso pueden mencionarse la Comisión de la Verdad, la Comisión Ad Hoc, el Foro para la Concertación Económica y Social, la COPAZ y la misma ONUSAL, sobre los cuales se han indicado su naturaleza y funciones en el apartado anterior. Sin duda se trata de mecanismos y actores cuyos objetivos fundamentales se definieron en función de dos grandes líneas, por un lado fortalecer el proceso de democratización y por otro asegurar el desmontaje de la guerra y de las estructuras que la posibilitaban. Como indicó uno de los entrevistados: "Yo creo que se crearon mecanismos que permitían dos cosas, uno es los mecanismos que permitieran caminar en el proceso de implementación de los acuerdos, pero que estaban orientados al proceso democrático y se crearon mecanismos para garantizar que no se volviera a la guerra." Entre todos estos mecanismos y actores, varios de los entrevistados coincidieron en que uno de los órganos estratégicos por su vinculación a temas establecidos como prioritarios en el diseño de la paz fue la Comisión de la Verdad. Si aducimos a los indicadores que hemos propuesto para aproximarnos al nivel de prioridad que tuvo cada componente de implementación, sin duda la Comisión de la Verdad cumple con el segundo y, sobre todo el tercero de estos elementos que le permitió profundizar en materias específicas del pacto de paz.

Por otro lado, de todos estos mecanismos o actores formalmente establecidos en la negociación, y que son parte de la visión global para impulsar el proceso de implementación, el que observó una clara asimetría desfavorable en relación al perfil de elemento estratégico que otros asumieron, fue el Foro de Concertación Económica y Social. Por un lado, de su conformación se auto-excluyó una de "las partes", con lo que su dinámica no se amarró a la simultaneidad y condicionalidad de la implementación general, y se dejó su agenda específica y la profundidad de su tratamiento a la voluntad de "terceros" con escasa integración al proceso global y sin la capacidad de inducir u operativizar calendarizaciones en el marco de la simultaneidad. Por otro, si bien los temas y problemas a abordar en este espacio eran cuestiones claves que podían abonar mayor integralidad al cuerpo de compromisos de la implementación, así como contribuir a la estabilidad política del proceso; este mecanismo no fue dotado de la capacidad para que el resultado de su trabajo adquiriera un carácter vinculante en la implementación, como si lo fue en el caso de la Comisión Ad Hoc, por ejemplo.

En lo que a ONUSAL corresponde, si bien en el proceso su composición fue susceptible de variación en función de las fases de la implementación, el peso cuantitativo de las divisiones de trabajo de la misión es también un punto de referencia para valorar la prioridad asignada a cada materia de compromisos. El cuadro II.20 permite hacerse una idea de las dimensiones que adquirió la misión de la ONU; el peso cuantitativo de oficiales asignados a cada componente, así como de las variaciones coyunturales por las urgencias que el proceso planteó.

Pero, el diseño del proceso de implementación no sólo incorporó los mecanismos formalmente establecidos en los acuerdos como actores clave del proceso. Las "partes" también se garantizaron una presencia relevante en cada área sustantiva de los acuerdos con mecanismos bipartitos ad hoc, que les garantizaban mantener un fuerte control del proceso y establecían un estado de permanente negociación cupular sobre el rumbo, ritmo y profundidad de la implementación.

En este orden, las partes constituyeron una mesa permanente de trabajo con la participación del más alto nivel de "las partes", y mesas o grupos específicos de trabajo en torno a diversos temas comprometidos. La negociación permanente entre las partes se constituyó de esta manera, en una característica propia del proceso de implementación de la paz.

En lo que al carácter cupular de la implementación corresponde, ésta fue una característica heredada de la negociación misma. Existe incluso una valoración ampliamente compartida respecto al carácter cupular del proceso desde la negociación misma de las materias pactadas. En este sentido uno de los entrevistados expresó que: "La paz se hace por las cabezas visibles de las dos partes en una guerra de verdad. Que a mi juicio es la única forma de hacer la paz. Pero eso excluye a los sectores (...) que en la guerra no estaban representados en ninguna de las partes. En la paz debería de existir un espacio. Entonces yo sí creo que es muy restrictiva la paz." En el mismo orden otro de los entrevistados señaló que los Acuerdos de Paz: "Están muy ligados a la gente que los suscribió (...), y dejaron fuera a muchísima gente. De hecho a la sociedad misma la

Cuadro II.20PERSONAL DE DIVISIONES DE MISIÓN ONUSAL

1. División Militar	En febrero de 1992 había 368 observadores militaresEn noviembre de 1994 había 3 observadores militares
2. División Policial	En mayo de 1992 había 315 observadoresEn noviembre de 1994, había 31 observadores
3. División Electoral	En septiembre de 1993 había 36 observadores electorales. Para las elecciones, se llegó a contar con 900 observadores electorales.
4. División de Derechos Humanos	No disponible

Fuente: Americas Watch, 1992.

dejaron fuera." Incluso los mismos negociadores y/o exfuncionarios ligados al proceso de la implementación, si bien matizan la apreciación aceptan una ausencia relativa de otros actores en el proceso. Así, uno de los entrevistados dijo que hubo: "Dinámicas de incorporación de todas las fuerzas vivas (...) y lógicamente tú sabes, (...) esos procesos son representativos, no podés llevar a todo el mundo." Por su lado un ex negociador del FMLN acotó que: "Los actores sociales y políticos no tuvieron un rol muy decisivo. Es decir, la negociación fue entre el gobierno y el FMLN (...) ellos no jugaron un rol activo, sino mas bien fueron actores de consulta."

Con todo, si bien la paz heredó de la negociación su carácter cupular, la diferencia específica entre la etapa de la negociación y la lógica del proceso de implantación estriba en que en el primero de los casos se trató de un proceso "cupular centralizado", mientras en el segundo fue mas bien un proceso "cupular desconcentrado" como la única modalidad posible de mantener el control de las múltiples y simultáneas dinámicas abiertas por la implementación. Las partes de la negociación continuaron siendo "partes" en la implementación, pero operaron a través de delegaciones ejecutivas especializadas.

En definitiva, es posible sostener que una serie de características asociadas a la naturaleza de los actores y sus mandatos, permiten identificar los niveles de prioridad que en el proceso de implementación se asignó a las materias acordadas. En tal sentido, la presencia directa de la partes en los procesos específicos de implementación, la creación de mecanismos ad hoc para la implementación y la capacidad de profundizar lo acordado en la negociación son tres indicadores a nuestro juicio centrales para valorar la importancia estratégica de cada acuerdo.

C. Consideraciones acerca de la estrategia de la paz

Considerando que es posible identificar prioridades claras en la implementación, a partir de las características propias de la organización temporal de la agenda, así como de las características adoptadas por los mecanismos de implementación, es posible preguntarse si el proceso de implementación contó con una estrategia explícita y/o compartida por las partes.

Como se indicó más atrás, de la negociación y sus objetivos básicos sin duda se desprendió una visión global o "modelo" de solución que condujo a adjudicar el peso relativo que cada compromiso tendría en la implementación. Esta visión global, empero, no se traduce por necesidad en lo que podría considerarse una estrategia de implementación explícita y compartida por las partes. Al respecto, uno de los entrevistados, ex negociador del FMLN, expresó: "No me atrevería a decir una estrategia (...) yo creo que habían actitudes (...) para la implementación de los acuerdos."

Pero, más directamente, uno de los entrevistados indicó que: "Yo creo que no hubo una estrategia integrada. Cada quien tuvo su estrategia, cada quien actuó conforme a su estrategia." En tal orden, un ex negociador del FMLN dijo que hubo: "Varias estrategias. Una era la (...) de Naciones Unidas, que era eminentemente una estrategia de desmilitarización", mientras, "nuestra estrategia fue que se cumplieran todos los acuerdos, tal como fueron pactados (...) y la del gobierno era cumplir menos, cumplir lo menos posible. Entonces habían tres estrategias."

Con independencia de cual fuera el núcleo de la visión estratégica que cada parte tuviese para la implementación, parece existir un relativo acuerdo de que no existió en términos estrictos una estrategia compartida de implementación. Tal

ausencia sería en parte uno de los factores explicativos de la presencia protagónica de las partes en cada materia y fase de la implementación. Como lo indica con claridad un ex negociador del FMLN: "No hubo una estrategia (...) de cómo implementar el acuerdo, sino tres estrategias y (por eso) hubo necesidad de mantener una mesa de negociación permanente para ir aplicando lo que se podía concertar, lo que se podía negociar y no la profundidad del acuerdo."

En definitiva, todo parece indicar que a falta de una estrategia explícita y/o compartida que generara la confianza necesaria sobre una fiel implementación de lo pactado, el establecimiento de una mesa de negociación permanente fue la respuesta de las partes. Los mecanismos bipartitos de seguimiento fueron así la instancia de control sobre el proceso que cada parte requería en ausencia de una estrategia clara y compartida y de un nivel aceptable de mutua confianza.

4.LA PAZ Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN EL SALVADOR

En las secciones anteriores se hizo un recuento de diferentes aspectos relacionados con los antecedentes de la democratización en El Salvador hasta la firma de los Acuerdos de Paz. Asimismo, se presentó de manera resumida los diferentes temas abordados y los mecanismos creados para ponerlos en práctica, resaltando el vínculo entre las dimensiones analizadas en este estudio y el contenido de los acuerdos. Finalmente, se hizo una breve reseña del proceso de implementación así como de la estrategia seguida para implementarlos.

Corresponde ahora analizar qué sucede en el proceso de construcción de la democracia luego de la firma de los Acuerdos de Paz. El propósito de este apartado es analizar en cada una de las dimensiones identificadas como centrales, la contribución del proceso de paz a la democratización en El Salvador, utilizando para ello las diversas fuentes de información cuantitativa y cualitativa recabadas en este estudio. El análisis que compara la situación prevaleciente al momento de la firma de la paz y en 2004, se hará de acuerdo a la dimensión, concepto y definición operativa que se establecieron en el marco teórico de este estudio. En el análisis se identifican los avances y déficit principales, así como los desafíos para avanzar en la construcción de un régimen democrático en El Salvador.

4.1. EL ESTADO DE DERECHO

En lo que corresponde al tema del Estado de Derecho, sin duda alguna los contenidos de los Acuerdos de Paz y los procesos políticos de ellos derivados dieron un importante impulso y crearon un clima propicio para el desarrollo de sensibles transformaciones jurídicoinstitucionales orientadas al fortalecimiento de un Estado de Derecho. Sin embargo, es preciso advertir que los Acuerdos de Paz no iniciaron, sino mas bien se insertaron, reorientaron y complementaron un proceso de reforma judicial preexistente que intentaba procurar hasta ese momento con poco éxito una serie de transformaciones a través de innovaciones normativas y reacomodos institucionales en el aparato judicial y la administración de justicia.

Tal reforma judicial, inició en la década de los años ochenta, en el contexto del conflicto militar, y como un componente de proyectos reformistas orientados a dar repuestas a demandas sociales y disminuir apoyos a las fuerzas insurgentes. La Constitución de 1983 y la reconfiguración política e institucional que de ella derivó, demandaron el impulso de múltiples reformas, incluidas aquellas asociadas a la administración de justicia. Las mismas iniciaron con el apoyo y patrocinio del gobierno de Estados Unidos.

Con todo, el haber incorporado el tema en la agenda de los Acuerdos de Paz, fue el mejor indicador de que para ese momento, la administración de justicia aún no se encontraba en las condiciones de dar sustento a un contexto de paz y de vigencia del Estado de Derecho. Pese a los esfuerzos realizados hasta antes de los Acuerdos de Paz, el estado de guerra fue siempre un estado de excepción que imposibilitó la vigencia del Estado de Derecho.

Pasada casi una década desde la firma de los Acuerdos de Paz, en 1999, el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, hizo una valoración global del tema del Estado de Derecho en Centroamé-rica e indicaba que en un lapso pequeño de tiempo:

> "Se ha desarrollado una institucionalidad para la defensa de los derechos humanos, se han creado poderes judiciales más independientes que favorecen el ejercicio de los derechos (...) se ha logrado establecer (...) una mayor independencia del poder judicial, en el sentido de una mayor autonomía frente al ejecutivo y el legislativo (...) (pero) (...) la debilidad del Estado de Derecho en amplias zonas de la región es tal que puede decirse que la población (...) obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles (...) persisten graves violaciones a derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad (...) (y) la seguridad personal y jurídica (de las y los ciudadanos) es, en muchos casos, precaria." [Proyecto Estado de la Región, 1999: 196-200].

> Cuatro años más tarde, un segundo informe colegía que:

> "La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha sido hasta el momento acompañada por progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho (...). La urgencia de enfrentar decididamente esta cuestión es difícilmente soslayable, pues la coexistencia de regímenes democráticos con débiles Estados de derecho provoca serias consecuencias para la vida política de las naciones centroamericanas." [Proyecto Estado de la Región, 2003: 285].

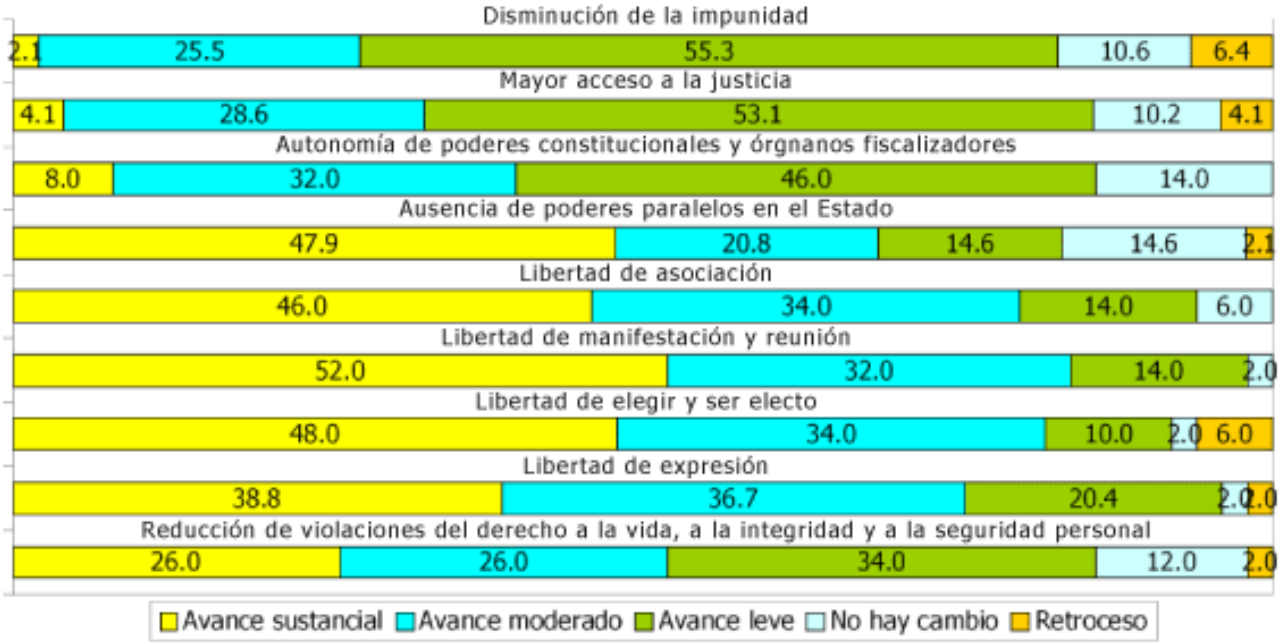
En este marco regional de avances, estancamientos y riesgos para los procesos democratizadores, este estudio se propuso revisar una serie de factores asociados al desarrollo del Estado de Derecho en la década del posconflicto, tratando de concentrarse en la evolución de algunos indicadores, así como en la visión y evaluación de élites o informantes clave a los que se consultó. Este apartado, se estructura de la siguiente manera: Se presentan las valoraciones de las élites entrevistadas, y se revisan los indicadores relacionados con el desenvolvimiento de tres áreas pertinentes a la vigencia del Estado de Derecho: El fortalecimiento de la legalidad, la vigencia de derechos civiles y políticos, y la vigencia de derechos individuales. Finalmente se presentan las conclusiones.

A. Valoración de las élites con respecto al Estado de Derecho

Los resultados que se observan en la gráfica II.2 provienen de las respuestas de 50 élites a las que se pidió que completaran las boletas de juicio de evaluación (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados en relación con el Estado de Derecho.

En la gráfica se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada una de las preguntas, de manera que el lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: (a) avance significativo, (b) avance regular, y (c) estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, hemos agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido avance significativo (cuando avance sustancial y moderado es arriba del 60%), avance regular (cuando avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%), y estancamiento (cuando avance sustancial y moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

Gráfica II.2VALORACIÓN DE ÉLITES SOBRE EL ESTADO DE DERECHO(Porcentajes)



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

En torno a esta gráfica se pueden hacer varias consideraciones. En primer lugar, se pueden observar diferencias importantes en la valoración de las personas entrevistadas, dependiendo del aspecto de que se trate. En segundo lugar, de los ámbitos que se analiza, los entrevistados expresan una valoración de que ha habido avance significativo en la libertad de manifestación y reunión (84%), libertad de elegir y ser electo (82%), libertad de asociación (80%), libertad de expresión (75.5%) y ausencia de poderes paralelos en el Estado (68.7%). En tercer lugar, hay una valoración de que ha habido avance regular en las siguientes áreas: Reducción de violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal (52%), autonomía de poderes constitucionales y órganos fiscalizadores (40%), mayor acceso a la justicia (32.7%) y disminución de la impunidad (27.6%).

Las élites entrevistadas valoran que ha habido avance significativo en cuatro libertades centrales en cualquier sistema político democrático: La libertad de manifestación y reunión, libertad de elegir y ser electo, libertad de asociación y libertad de expresión; y además en relación con la ausencia de poderes paralelos en el Estado. De igual manera, identifican un avance regular en las otras dimensiones exploradas del Estado de Derecho: La reducción de violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, la autonomía de poderes constitucionales y órganos fiscalizadores, y en dos aspectos básicos del sistema de justicia: Mayor acceso a la justicia y disminución de la impunidad. Es preocupante que las élites señalen el tema de la disminución de la impunidad como el peor evaluado.

B. Los indicadores del Estado de Derecho

En esta sección se abordan los temas de fortalecimiento de la legalidad, la vigencia de derechos civiles y políticos y la vigencia de derechos individuales.

El fortalecimiento de la legalidad

La superación de la impunidad

El fin de la guerra colocó al sistema político y a la sociedad frente al reto de esclarecer y someter a la justicia a los responsables de hechos violatorios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Los dos procesos en esta línea que derivaron de los Acuerdos de Paz, fueron los dirigidos por las Comisiones de "La Verdad"[47] y "Ad Hoc", orientadas a la investigación de los: "Graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad"[48] y a la depuración de la Fuerza Armada,

respectivamente. Aunque ninguno de estos mecanismos tenía funciones jurisdiccionales. En lo que a la Comisión Ad Hoc corresponde, sus recomendaciones llevaron a importantes cambios en la Fuerza Armada.[49]

La Comisión de la Verdad, por su parte, permitió conocer acerca de las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado, y formuló sus propias recomendaciones.[50]

Las recomendaciones derivadas del resultado de la investigación son las siguientes:

a) "En las conclusiones de los casos investigados por la Comisión de la Verdad publicados en este informe, se encuentran los nombres de oficiales de la Fuerza Armada salvadoreña que han sido personalmente implicados en la perpetración o encubrimiento, o que no cumplieron con sus obligaciones funcionales de iniciar o de colaborar en la investigación y sanción de los graves hechos de violencia. En relación con los oficiales que todavía se encuentren de alta, la Comisión recomienda la separación de sus cargos y su baja de la Fuerza Armada. Respecto de aquellos que actualmente se encuentran en situación de retiro o de baja, la Comisión recomienda [la inhabilitación pública]";

b) "En las conclusiones (...) también fueron nombrados funcionarios civiles de la administración pública y de la judicatura. Estos funcionarios, en virtud de los cargos que ejercen, encubrieron o dejaron de cumplir sus respectivas responsabilidades en la investigación de graves hechos de violencia. Respecto de estas personas, la Comisión recomienda que sean separadas de los cargos de la administración pública o judicial que actualmente ejerzan. En relación con aquellas que dejaron de ocupar cargos de esta naturaleza, la Comisión recomienda [la inhabilitación pública]";

47. Para una discusión sobre el tema de la impunidad y la Comisión de la Verdad, véase el capítulo 4 de Popkin, 2000.

48. Texto de los Acuerdos de Paz.

49. Esto se analiza más ampliamente en el apartado sobre la preeminencia del poder civil.

50. A continuación se presentan las principales recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad. Al respecto véase: Comisión de la Verdad, 1993.

c) "Bajo ningún aspecto sería saludable que participaran en el manejo del Estado quienes hayan cometido hechos de violencia como los que la Comisión ha investigado. De ahí que considere que las personas (...) implicadas en la perpetración de los hechos de violencia descritos en el presente Informe, incluso los civiles y los miembros de la comandancia del FMLN nombrados en las conclusiones de los casos, deben quedar inhabilitadas para el ejercicio de cualquier cargo o función pública por un lapso no menor de diez años y para siempre de toda actividad vinculada con la seguridad pública o la defensa nacional";

d) "La puesta en práctica de todos los aspectos de la reforma judicial acordada";

e) "La Ley de Carrera Judicial, cuya reforma entiende la Comisión está en discusión para la fecha de presentación de este informe, debería establecer que sólo podrán permanecer en la carrera aquellos jueces que, según una rigurosa evaluación realizada por el Consejo Nacional de la Judicatura, hayan demostrado vocación judicial, eficiencia, preocupación por los derechos humanos y estén rodeados de las garantías de independencia, criterio judicial, honestidad e imparcialidad en sus actuaciones";

f) "Entre las consecuencias directas del esclarecimiento de los graves hechos que ha correspondido investigar a la Comisión debería estar, en condiciones normales, el de la sanción que merecen los responsables de los mismos. Sin embargo, habida cuenta de las condiciones actuales del país y de la situación de la administración de justicia, la Comisión se ve frente a insalvables dificultades. (...) Estas reflexiones colocan a la Comisión frente a una seria disyuntiva. La cuestión que se plantea no es si se debe o no sancionar a los culpables, sino si se puede o no hacer justicia. La sanción a los responsables de los crímenes descritos, es un imperativo de la moral pública. Sin embargo, no existe una administración de justicia que reúna los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera confiable".

Seguidamente se presentan recomendaciones específicas para la erradicación de las causas estructurales directamente vinculadas con los hechos examinados por la Comisión: (a) en torno a la Fuerza Armada; (b) en materia de seguridad pública; y (c) "Entre los instrumentos más atroces de la violencia que conmovió al país durante los últimos años, estuvo la acción de grupos armados particulares que actuaron con toda impunidad. Es necesario adoptar todas las medidas que sean precisas para asegurarse el desmantelamiento de los mismos. (...) La Comisión recomienda que se emprenda de inmediato una investigación a fondo a este respecto".

En tercer lugar, la Comisión enfatizó ciertos aspectos de reformas institucionales: (a) en la administración de justicia, (b) para la protección de los derechos humanos y (c) para la PNC. Cuarto, entre las medidas tendientes a la reconciliación nacional, se recomienda: (a) "crear un fondo especial (...) [para] una compensación material adecuada a las víctimas de la violencia"; y (b) para la reparación moral: "la construcción de un monumento nacional (...) con los nombres de todas las víctimas del conflicto", "el reconocimiento de la honorabilidad de las víctimas y de los graves delitos de los que fueron víctimas", y "el establecimiento de un feriado nacional recordatorio de las víctimas del conflicto".

Conocido el informe, el gobierno promovió la aprobación legislativa de una Ley de Amnistía[51] que dio una amplia cobertura a hechos vinculados a la guerra, incluso a aquellos hechos acaecidos en el mismo período del presidente que promovió la ley,[52] tal como lo fue el *caso jesuitas*.[53] La Ley de Amnistía fue impugnada por vía constitucional, sin embargo sólo se obtuvo respuesta por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) hasta el año 2000, en la cual se le dio validez constitucional.[54] La aprobación apresurada de la Ley de Amnistía, y la posterior validez constitucional que se le otorgó a la misma, significó una limitación temprana a la posibilidad de verdad y justicia en el sistema judicial salvadoreño.

El balance sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz[55] y a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en materia de la nueva legislación penal es mixto, pues desde el punto de vista metodológico se tienen que considerar cuatro aspectos:[56]

51. Ley de amnistía general para la consolidación de la paz. Decreto Legislativo No. 496, del 20 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 56, Tomo 328, del 22 de marzo de 1993.

52. Amaya [2004] señala que la Constitución establece que los hechos objetos de una amnistía solo pueden ser del período presidencial previo al del presidente que sanciona la ley.

53. Sobre el caso de los jesuitas, véase Popkin, 2000.

54. Procesos: 24-97/21-98. Sala de lo Constitucional de la CSJ, resolución del 26 de septiembre de 2000.

55. Se hace referencia al "Acuerdo de San José" del 26 de julio de 1990.

56. Al respecto, nos hemos basado en: FESPAD, 2002b.

(a) en materia de las reformas constitucionales aprobadas por la legislatura 1991-1994 y ratificadas por la legislatura 1994-1997 se dio cumplimiento a la mayor parte de los compromisos y recomendaciones, aunque sufrieron algunos cambios; (b) en relación con los proyectos de leyes penales (Código Penal, Código Procesal Penal y Ley Penitenciaria) remitidos en 1994 a la Asamblea Legislativa, se incorporaron la mayoría de los compromisos y de las recomendaciones; (c) con respecto a la nueva legislación penal (Código Penal, Código Procesal Penal y Ley Penitenciaria) aprobada entre 1996 y 1998 por la Asamblea Legislativa, se da un nivel significativo de cumplimiento, pero algunas de ellas sufrieron cambios relevantes; y (d) por último, se tiene que de la legislación aprobada y que cumplía con los compromisos y recomendaciones, en algunas materias se producen reformas posteriores que podrían ser consideradas como incumplimiento, indicando retrocesos en relación con el avance que se había logrado [FESPAD, 2002b].

Sin embargo, este balance también arroja otros aspectos deficitarios, pues más allá de la nueva legislación penal, no se les dio cumplimiento a todas las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad. Así por ejemplo, en el marco de la nueva Ley de la Carrera Judicial, no se promovió la "evaluación rigurosa" por parte del CNJ de todos los jueces.

Es preciso destacar que un elemento positivo derivado de los acuerdos fue el establecimiento de mecanismos legales de control sobre el ejercicio del poder punitivo en el caso de la Policía Nacional Civil (inspectoría general y unidades internas de fiscalización). De igual forma, se adopta que una recomendación de destitución de un titular de seguridad hecha por la Asamblea Legislativa al Ejecutivo, en casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidos por la institución de seguridad, tendría carácter vinculante. Este mecanismo es el resultado de una reforma constitucional planteada por los Acuerdos de Paz.

Frente a la preocupación inicial por la necesidad de superar el problema de la impunidad, la implementación de las medidas contempladas en los Acuerdos de Paz permitió avances importantes, a través del informe y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad, de la promulgación de una nueva legislación penal, contribuyendo a establecer mecanismos de control del poder y para la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, en el posconflicto se ha presentado un tipo de impunidad que no puede medirse contra los propósitos y medidas contempladas en los acuerdos, y es aquel derivado de la limitada capacidad del sistema para la investigación científica del delito de cualquier naturaleza y de la ineficiencia en el sistema de justicia. Un indicador cuantitativo de la limitada eficiencia procesal puede observarse en el cuadro II.21.

Otra problemática señalada por algunas de las personas entrevistadas es la percepción de falta de transparencia en el procesamiento de casos importantes o que involucran funcionarios de alto nivel o grupos de poder. Esto contribuye a la poca credibilidad ciudadana en las instituciones del sector justicia. En palabras de uno de los entrevistados en este estudio: "El sistema de justicia sigue siendo muy sensible (...) a las presiones del poder." En este marco, se ha señalado que: "En los últimos doscientos años, únicamente un funcionario público (...), ha sido condenado por corrupción (peculado, enriquecimiento ilícito). Sin embargo, por fuga de información proveniente de las deficiencias y corrupción en el sistema judicial, éste fue alertado del fallo judicial de culpabilidad, y terminó burlando la aplicación de la sentencia." [Molina, 2005: 28].

El acceso a la justicia

Este tema no fue abordado explícitamente en los acuerdos. Los avances logrados en el período, sin embargo se pueden asociar a procesos e implicaciones derivadas del cumplimiento de algunas de las medidas. Así por ejemplo, con el despliegue de la PNC, el acceso a un primer nivel de demanda de justicia se vio mejorado. A su vez, en lo que a la materia judicial propiamente tal se refiere, la reforma operada amplió y diversificó las capacidades institucionales para la captación de demandas mediante la creación de nuevos tribunales y competencias [Amaya, 2004]. La previsibilidad presupuestaria del Órgano Judicial, fruto de los acuerdos, facilitó en buena medida esta ampliación relativa de capacidades.

Cuadro II.21 Casos ingresados y respuestas procesales según la Fiscalía General de la República

	Junio 2000-mayo 2001		Junio 2001-mayo 2002	
Casos ingresados	94,193	100.00%	92,888	100.00%
Casos judicializados	37,268	39.57%	32,828	35.34%
Casos resueltos	33,316	33.37%	30,821	33.18%

Fuente: Amaya, 2004.

Como puede observarse en el cuadro II.22, hay un incremento tanto en el número de juzgados o tribunales y en el número de jueces. Sin embargo, no obstante el crecimiento de la plantilla judicial, la tasa por 100 mil habitantes ha sufrido una leve mejoría, pasando de 9.41 a 9.7. Otras instituciones del sector justicia también han adecuado sus capacidades frente a las

reformas operadas. El caso más claro es un importante incremento en la cantidad de fiscales y defensores públicos, que prácticamente se han triplicado los primeros y duplicado los segundos entre 1992 y 2002, como se puede apreciar en el cuadro II.23.

Cuadro II.22EVOLUCIÓN DE PLANTILLA JUDICIAL 1992-2002

Juzgado o tribunal	1992		2002	
	Número	Jueces	Número	Jueces
Corte Suprema de Justicia	1	14	1	15
Cámaras de Segunda Instancia	18	36	34	68
Juzgados de Primera Instancia	120	120	201	243
Juzgados de Paz	305	305	322	322
Total	444	475	558	632
Población de El Salvador	5,047,925		6,517,798	
Proporción de jueces por cada 100 mil habitantes	9.41		9.7	

Fuente: Amaya, 2004.

Cuadro II.23CRECIMIENTO DE OPERADORES DE JUSTICIA AÑOS 1992-2002

Operadores	1992		2002	
	Defensores públicos	Fiscales	Defensores públicos	Fiscales
	108	198	278	647
Población de El Salvador	5,047,925		6,517,798	
Proporción por cada 100 mil habitantes	2.14	3.9	4.27	9.62

Fuente: Amaya, 2004.

Un factor adicional que se vio favorecido en el posconflicto fue la capacidad del sistema de ampliar su cobertura territorial para facilitar el acceso ciudadano a la justicia. Aunque Díaz [2000] y el Segundo Informe de la Región coinciden en señalar que la centralización de los servicios es una de las limitantes de acceso [Proyecto Estado de la Región, 2003]. Hay quienes plantean la necesidad de una redistribución de los juzgados, para facilitar el acceso a la justicia.

Finalmente, una medida importante que debe destacarse es la creación en 1992 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la cual: "Se constituyó como un importante espacio de denuncia para la población de los abusos cometidos por instancias del Estado. Si bien las resoluciones de la PDDH no son vinculantes, si han favorecido la corrección de prácticas o casos de abusos por parte de las instituciones involucradas o sus funcionarios." [Amaya, 2004]. No obstante la importancia de la PDDH, en los últimos años se ha producido un debilitamiento de la misma lo cual, entre otras cosas, se ha evidenciado en las limitaciones presupuestarias que han afectado su desempeño institucional.

Autonomía de poderes institucionales y entidades fiscalizadoras

El Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá llama la atención sobre el punto de la independencia judicial al señalar que: "Casi todos los sistemas de administración de justicia del área, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continúan con una precaria base presupuestaria y sujeta a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad." [Proyecto Estado de la Región, 2003: 285].

Uno de los aportes de los Acuerdos de Paz fue el establecimiento de un nuevo sistema para el nombramiento de funcionarios del sector justicia (magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos), orientado a generar mayores niveles de independencia en el ejercicio de sus funciones. El establecimiento de la mayoría calificada en el

Órgano Legislativo como condición para la elección de estos funcionarios, fue la principal medida en esta dirección. Así, con la nueva pluralidad legislativa tras las elecciones de marzo de 1994, se nombró a un tercio de los magistrados en lo que sería la primera renovación de la Corte Suprema de Justicia en la posguerra; así como a los funcionarios de las otras instituciones.

Si bien el propósito de esta medida era generar condiciones para la independencia de los funcionarios del sector justicia, en los últimos años se ha señalado por distintos sectores, que este mecanismo se ha desvirtuado, lo cual ha redundado en los bajos niveles de legitimidad del sistema judicial. En un informe reciente se señala que:

> "existe la percepción de que el proceso de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se ha politizado de una manera indebida e inconveniente a la legitimidad del sistema. (...) Escoger más de un candidato a la vez facilita la negociación con base en cuotas de representación política en vez de la percepción de ecuanimidad individual de cada uno de los candidatos." [FUSADES, 2003].

En el caso salvadoreño, una segunda medida contemplada en los Acuerdos de Paz orientada en materia de fortalecimiento de la independencia judicial, fue la reforma constitucional que estableció un presupuesto para el Órgano Judicial no menor al 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional. Un aspecto a señalar es que esta reforma se refiere únicamente al Órgano Judicial, dejando fuera a las instituciones del Ministerio Público. En el siguiente cuadro se presenta la información

Cuadro II.24PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN: ÓRGANO JUDICIAL (1992-2004)(Millones de colones y porcentajes)

Año	Presupuesto General de la Nación	Ingreso Corriente	Presupuesto del Órgano Judicial		
	Millones de Colones	Millones de Colones	Millones de Colones	% PGN	% Ingresos corrientes
1992	6,757.6	5,395.0	180.2	2.7	3.3
1993	7,636.4	6,429.1	241.2	3.2	3.8
1994	9,582.6	7,900.6	350.0	3.7	4.4
1995	11,752.6	10,340.1	507.9	4.3	4.9
1996	14,815.1	12,826.7	763.2	5.2	6.0
1997	15,302.4	12,784.2	724.3	4.7	5.7
1998	16,583.3	12,857.0	728.2	4.4	5.7
1999	17,079.3	13,417.1	857.6	5.0	6.4
2000	18,224.3	14,857.9	892.3	4.9	6.0
2001	19,392.3	15,360.9	945.0	4.9	6.1
2002	21,911.2	15,676.5	987.6	4.5	6.3
2003	21,758.5	15,891.8	983.9	4.5	6.2
2004	24,447.0	17,150.6	1,068.9	4.4	6.2

Fuente: Diarios Oficiales varios números.

correspondiente al presupuesto general de la nación y al presupuesto del Órgano Judicial, para el período 1992-2004. Una rápida revisión del mismo permite observar el progresivo y sustancial incremento de los recursos nacionales dedicados al Órgano Judicial: entre 1992 y 1995 fue inferior al 6%, en 1996 alcanzó el 6% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la nación, luego se reduce a 5.7% para 1997 y 1998, y ha estado arriba del 6% desde 1999 hasta 2004.

Si bien un análisis exhaustivo sobre la independencia del Órgano Judicial requeriría del abordaje de otros factores, sí es importante señalar que ha persistido en el período del posconflicto una excesiva centralización de las funciones administrativas y judiciales en la Corte Suprema de Justicia [FUSADES, 2003], es decir, la Corte Suprema de Justicia: "Es responsable no solo del procesamiento judicial de los casos, sino también del funcionamiento administrativo y del

nombramiento y remoción de los jueces." [FUSADES, 2003: 46].

Cuadro II.25Presupuesto General de la Nación: Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (1992-2004)

Año	Presupuesto General de la Nación	Fiscalía General de la República		Procuraduría General de la República		Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	
	Millones de Colones	Millones de Colones	%	Millones de Colones	%	Millones de Colones	%
1992	6,757.6	10.3	0.2	12.1	0.2	—	—
1993	7,636.4	16.3	0.2	17.8	0.2	10.6	0.1
1994	9,582.6	19.0	0.2	23.2	0.2	21.4	0.2
1995	11,752.6	58.7	0.5	37.8	0.3	28.4	0.2
1996	14,815.1	56.9	0.4	44.9	0.3	30.0	0.2
1997	15,302.4	69.9	0.5	49.9	0.3	27.0	0.2
1998	16,583.3	129.9	0.8	84.9	0.5	30.5	0.2
1999	17,079.3	162.8	1.0	104.9	0.6	33.2	0.2
2000	18,224.3	166.8	0.9	110.9	0.6	31.9	0.2
2001	19,392.3	170.7	0.9	111.1	0.6	31.9	0.2
2002	21,911.2	170.7	0.8	109.1	0.5	31.9	0.1
2003	21,758.5	171.4	0.8	109.3	0.5	32.4	0.1
2004	24,447.0	170.4	0.7	111.9	0.5	36.5	0.1

Fuente: Diarios Oficiales varios números.

En el cuadro anterior, se puede observar el limitado presupuesto asignado en el período del posconflicto a las instituciones que conforman el Ministerio Público–Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos–lo cual incide en sus desempeños institucionales. La PDDH es la institución con el menor presupuesto: El 0.1% del Presupuesto General de la Nación.

En síntesis, los acuerdos contribuyeron sin lugar a dudas a crear mejores condiciones para un ejercicio más transparente e independiente de la judicatura, sin embargo el sistema sigue cargando con herencias propias del pasado reciente, requiere de nuevas transformaciones internas y aún es sujeto de presiones de poderes externos. Es en este contexto de limitaciones para su independencia, que Naciones Unidas señala a finales de 2002 que en El Salvador: "(...) el sistema judicial funciona con lentitud, y muchos jueces siguen siendo susceptibles a influencias políticas." [Naciones Unidas, 2002b].

Acerca de los poderes paralelos

El tema de los poderes paralelos es uno de los problemas más sensibles en las transiciones, debido a que se concentra en la existencia o ausencia de grupos organizados al margen de la legalidad, y cuya acción desafía o debilita el ordenamiento jurídico y la vigencia del Estado de Derecho. En este orden, en sus recomendaciones, la Comisión de la Verdad planteó la necesidad de investigar y: "Adoptar todas las medidas que sean precisas para asegurarse del desmantelamiento" de los "grupos armados particulares"; y que "a la luz de la historia del país, en este campo la prevención es imperativa. El riesgo de que tales grupos renueven su acción siempre existe." [Comisión de la Verdad, 1993].

La preocupación no fue en vano, ya que durante la primera etapa de la transición ocurrieron algunos hechos que llevaron al gobierno a crear en julio de 1994 una instancia independiente denominada "Grupo conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política", encargado de investigar la existencia y el accionar de esas agrupaciones clandestinas. El informe final del Grupo Conjunto [Grupo Conjunto..., 1994] sostiene que "los llamados "escuadrones de la muerte" con las características que tuvieron en la década de los ochenta (...) constituyeron un fenómeno distinto de la actual

realidad de violencia con motivación política en El Salvador". Tal grupo orientó su investigación a la violencia política, pero también destacó la relación entre los grupos ilegales armados y las manifestaciones de la criminalidad organizada.

Además, el "Grupo Conjunto" plantea que "el cambio sustancial de la situación política–por el tránsito de la guerra a la paz–dejó sin espacio operativo a personas que participaron en el conflicto armado y a miembros de los llamados "escuadrones de la muerte"", y que "se estaría ante una mutación hacia aparatos más descentralizados orientados esencialmente a la delincuencia común, con alto grado de organización". Y que: "A estos factores hay que agregar otro que resulta un efecto inercial en una situación de posguerra que es lo que constituye la llamada "violencia política privada". Es decir, el fenómeno mediante el cual se producen determinados hechos de violencia políticamente motivados, pero en cuya generación no intervienen estructuras criminales ni agentes del Estado".

Vigencia de los derechos civiles y políticos

La segunda área de indicadores asociados a la vigencia del Estado de Derecho es la que agrupa derechos civiles y políticos. Se trata aquí no de las transformaciones en la estructura, composición o extensión del sistema institucional dedicado a garantizar el imperio de la ley, sino mas bien de los resultados del funcionamiento del mismo en la vida de los ciudadanos. Sin duda alguna, aun con las limitaciones que se puedan señalar, es en este plano donde el país ha observado avances sustanciales cuyo logro ha sido en buena medida resultado directo de los Acuerdos de Paz y de las condiciones políticas por ellos generadas.

> "En la historia política nacional nunca habían estado tan presentes y vigentes la libertad personal–derecho a no ser detenido arbitrariamente–; la libertad de opinión y de prensa–derecho al disenso y la crítica pública, que permite la formación de una oposición política consistente y el control sobre el poder–; la libertad de reunión, que equivale al derecho de protesta colectiva, y la libertad de asociación, que abre la vía a alternativas políticas efectivas. Esas libertades han tenido su mayor esplendor en la etapa abierta con los Acuerdos de Chapultepec." [Turcios, 1998: 15].

Como puede observarse en el conocido índice de la organización Freedom House sobre derechos políticos y libertades civiles, El Salvador ha transitado en la década de los noventa de ser clasificado como un país "parcialmente libre" a un "país libre" [Freedom House, 2005]. Con independencia de las coincidencias que se tengan con las calificaciones del índice y/o la metodología utilizada, sin duda este es un índice ilustrativo coincidente con otras valoraciones e informes sobre el desarrollo del proceso de democratización salvadoreño.

A continuación se exponen algunas consideraciones sobre el núcleo de derechos políticos y civiles en el período post Acuerdos de Paz.

En el período de posguerra se observan condiciones favorables para el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. El mismo tiene algunas restricciones establecidas en la legislación secundaria, como por ejemplo en la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro o en el Código de Trabajo en lo relativo a los sindicatos.

El ejercicio del derecho a la libertad de reunión y manifestación de los ciudadanos también ha sido reconocido en el período de posguerra, aunque ha sido coyunturalmente afectado por restricciones normativas, como:

> "Fue el caso de la Ordenanza Reguladora de Marchas y Manifestaciones, decretada por el Concejo Municipal de San Salvador en el mes de mayo de 1994, según la cual se establecía que las marchas sólo podrían realizarse en los fines de semana y con previa autorización de la comuna. Dicha ordenanza fue decretada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la CSJ por considerar que los derechos de las personas sólo pueden ser

Cuadro II.26EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE FREEDOM HOUSE PARA EL SALVADOR, (1992-2004)*

Año	Calificación derechos políticos	Calificación libertades civiles	Estatus
1992	3	3	Parcialmente Libre
1993	3	3	Parcialmente Libre
1994	3	3	Parcialmente Libre
1995	3	3	Parcialmente Libre
1996	3	3	Parcialmente Libre
1997	2	3	Libre
1998	2	3	Libre
1999	2	3	Libre
2000	2	3	Libre
2001	2	3	Libre
2002	2	3	Libre
2003	2	3	Libre
2004	2	3	Libre

(*) Los parámetros de calificación son los siguientes: De 1992 a 2002, la calificación era la siguiente: Un país cuya combinación de derechos políticos y libertades civiles oscilaba entre 1.0 y 2.5, era considerado "libre"; de 3.0 y 5.5, "parcialmente libre"; y entre 5.5 y 7, "no libre". A partir de 2003, la forma de calificar cambia: entre 1.0 y 2.5, "libre"; entre 3.0 y 5.0, "parcialmente libre"; y entre 5.5 y 7, "no libre".Fuente: Freedom House, 2005.

> modificados o restringidos por vía legislativa y dichas afectaciones no pueden estar sometidas a autorización previa, ni en su alcance pueden ser anuladas." [Inconstitucionalidad 4-94/III; Amaya, 2004].

Mientras que otras restricciones han tenido que ver con la intervención de los agentes de la PNC en las manifestaciones públicas.

En cuanto a la libertad de elegir y ser electo, como se aborda de manera más extensa en el apartado correspondiente al tema de la democracia representativa, en la vida política se han institucionalizado los procesos electorales de carácter plural y competitivo. En las condiciones de posguerra la ciudadanía ha podido ejercer el derecho de elegir y ser electo, salvo algunos problemas técnicos en algunos de los procesos electorales, que limitaron a algunas personas el ejercicio del sufragio. En este apartado, es preciso destacar que el avance más importante derivado de los Acuerdos de Paz fue la incorporación de la ex-guerrilla del FMLN al sistema de partidos políticos, con lo que el régimen político ha adquirido un carácter más inclusivo.

Un último derecho a ser considerado es el de la libertad de expresión. Al respecto, cabe señalar que las previsiones constitucionales sobre la libertad de expresión y medios informativos no han sido modificadas desde su promulgación en 1983. La Constitución Política garantiza el derecho a la expresión y difusión del pensamiento sin censura previa (artículo 6), aunque ésta sí puede aplicarse a los espectáculos públicos. La Constitución Política hace tres previsiones con respecto a los medios de comunicación: Una dirigida a la protección de la propiedad privada de las empresas de comunicación, en el sentido de que se prohíbe su estatización, nacionalización o expropiación. Las otras dos previsiones protegen el acceso de las personas a los medios: Por una parte reconoce el derecho de respuesta; por otra previene contra discriminaciones al señalar que los medios: "No podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique."

En términos generales, se puede señalar que en el período de posguerra han existido condiciones favorables para el ejercicio de este derecho, y que existe diversidad de opiniones y pluralismo ideológico y que no se verifican amenazas de persecución o represión por ejercerlo [Amaya, 2004]. Con todo, se han verificado algunos casos de acoso o agresiones a periodistas, especialmente en la cobertura de hechos noticiosos en contextos de manifestaciones públicas [APES, 2001 y 2002]. De igual forma, un aspecto que ha sido destacado en informes sobre libertad de expresión y prensa en El Salvador, es la existencia de acciones u omisiones gubernamentales para proporcionar información pública a medios de comunicación y, en general, a la ciudadanía.

Vigencia de los derechos individuales

En esta área se examina la vigencia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal. Al hablar de ellos, debe hacerse en una doble perspectiva.[57] La primera, la activa, desde la verificación del accionar estatal en el respeto de estos derechos, cuyo indicador sería el número de casos en que existe participación del Estado en afectaciones a estos derechos (violaciones a derechos humanos); la segunda, la proactiva, en que se habla de su vigencia a partir de las acciones tomadas para hacer valer estos derechos, de las acciones de protección o adopción de estrategias tendientes a la reducción del impacto de los factores que afectan negativamente dichos derechos.

Como se ha señalado anteriormente, una medida importante de los Acuerdos de Paz fue la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), para la tutela de los derechos humanos.

En lo que a la primera perspectiva compete, y dentro de las acciones tomadas por el Estado como producto del proceso de construcción de paz, se incluyó como parte de la reforma de la justicia penal, un componente de protección de derechos humanos mediante la inclusión de figuras jurídicas específicas. Entre ellas pueden anotarse: El agravante en el delito de homicidio cuando éste es realizado por agentes de autoridad u otro funcionario público en el ejercicio de sus funciones; el establecimiento del delito de *desaparición forzada de personas* para todas aquellas acciones de este tipo ejecutadas directamente por el Estado o por medio de particulares con el consentimiento, conocimiento o complicidad del Estado; la tipificación de la tortura como figura delictiva, ejecutada por agentes de autoridad u otros funcionarios estatales; la adopción en 1995 de la competencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para someter a conocimiento de esta instancia, las violaciones a derechos humanos cometidas por los Estados y no resueltas por la justicia local [Amaya, 2004].

La existencia de todo este esquema de protección, ha contribuido si no a garantizar la vigencia plena de los derechos, si a ir reduciendo progresiva y sensiblemente la violación de los mismos. El cuadro II.27,

57. Al respecto nos hemos basado en: Amaya, 2004.

Cuadro II.27DENUNCIAS REPORTADAS POR LA PDDH SEGÚN DERECHOS VIOLADOS, 1994-2004

Denuncias de derechos violados	1994	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Derecho a la vida	348	355	222	153	159	111	65	26	29	35
Derecho a la integridad personal	158	0	1205	1045	904	810	671	334	576	658
Derecho a la libertad personal	571	1246	745	564	247	187	162	74	124	112
Derecho a la libertad de tránsito	0	11	10	17	9	4	8	3	3	6
Derecho a la libertad de asociación y reunión	0	3	11	4	2	1	2	2	3	2
Derecho a la documentación personal	0	63	51	35	45	33	22	14	9	9
Derecho al debido proceso judicial	932	1435	861	931	637	393	267	240	352	211
Derecho a la seguridad y privacidad personal	0	354	440	434	244	176	121	69	108	129
Total	2009	3467	3545	3183	2247	1715	1318	762	1204	1162

Nota: Los datos de 1994 corresponden a todo el año. Los de 1995-1996 corresponden a todo el año 1995 y julio de 1996. Los restantes presentan la información por año de trabajo. Por ejemplo, 1996-1997 representa julio de 1996- junio de 1997.Fuente: Informes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para cada año.

muestra la frecuencia y la tendencia de las denuncias de violaciones a derechos reportadas por la PDDH.

En cuanto a la segunda perspectiva, en el posconflicto las estadísticas muestran altos niveles de delincuencia y violencia, a tal punto que El Salvador es uno de los países más violentos de América Latina; y los sondeos de opinión reflejan una percepción ciudadana de inseguridad. De tal forma que la inseguridad ha sido uno de los factores que afecta y pone en cuestión la vigencia del ejercicio del derecho a la vida y a la seguridad.

En este sentido, una de las mayores preocupaciones es que la inseguridad no sólo ha afectado directamente la calidad de vida de los habitantes, en tanto condiciona negativamente la cotidianeidad y la convivencia pacífica; sino que también ha favorecido el desarrollo de estilos de ejercicio del poder con rasgos autoritarios. El abordaje de esta problemática de la delincuencia y la violencia en el posconflicto se ha expresado en una tensión entre libertades y seguridad.

Uno de los casos que hicieron más evidente este conflicto entre la exigencia de seguridad y la necesidad de garantizar los derechos de todos los ciudadanos, fue la iniciativa gubernamental conocida como "Plan Mano Dura" que fue impulsada en el último año de la administración del presidente Francisco Flores.[58] El plan, una reedición de los conocidos planes de "Tolerancia Cero", con una aplicación específica al fenómeno de las pandillas juveniles o maras, implicó la preeminencia de una visión punitiva de la seguridad pública frente a iniciativas de prevención de violencia que la policía venía impulsando hasta ese momento; así como una saturación temporal de fuerzas policiales en zonas consideradas de mayor incidencia "pandilleril". El "Plan Mano Dura" implicó también la formulación y aprobación de una "ley antimaras"[59] de carácter temporal, la participación del ejército en apoyo a la labor de seguridad pública, y la solicitud de crear tribunales especiales para procesar a los miembros de maras o pandillas.[60]

Más allá de que la iniciativa podía responder a una motivación política en un año electoral, y a un diagnóstico discutible sobre la criminalidad en

58. El Plan fue anunciado por el presidente Flores el 23 de julio de 2003, desde una comunidad afectada por el fenómeno de las pandillas.

59. Decreto Legislativo No.158 del 9 de octubre de 2003, publicado en Diario Oficial No.188, Tomo No. 361, del 10 de octubre de 2003. Posteriormente se modificarían los art. 3 y 6 según Decreto Legislativo No. 189 del 12 de noviembre de 2003, publicado en Diario Oficial No. 216, tomo No. 361 del 19 de noviembre de 2003.

60. Para una visión más amplia sobre este fenómeno, véase: Ramos, Carlos G. (2005).

el país, la misma puso en riesgo una serie de derechos individuales, criminalizó la apariencia misma de las personas–como la portación de tatuajes, por ejemplo–, y contravino disposiciones propias de la legislación permanente y tratados internacionales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño. El plan inició sin la ley aprobada y desde sus primeros días condujo a un fuerte conflicto con el Órgano Judicial, cuyos operadores adujeron la inaplicabilidad de la norma y la probable contravención de principios constitucionales. El rechazo de la ley incluso vino de las Naciones Unidas. Norberto Liwsky, miembro del Comité de Derechos del menor, expresó que: "La ley resulta contradictoria y ajena a los principios de la Convención."

La Ley Antimaras fue aprobada finalmente el 10 de octubre por el Órgano Legislativo, con un plazo de vigencia de 180 días. Unos días antes que la misma expirara, respondiendo a una serie de recursos de inconstitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional. Sin embargo, incorporando algunas modificaciones, se aprobó una nueva ley por un período de noventa días, con lo que la resolución de la Corte no tuvo mayor efecto.[61]

Ya instaurada la nueva administración del presidente Antonio Saca en junio de 2004, y bajo su denominado "Plan Súper Mano Dura", el nuevo gobierno trató de generar un mejor clima para la discusión y la aplicación de las normativas heredadas. Se instauraron así, bajo la coordinación del Ministerio de Gobernación, tres mesas técnicas con participación de

organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales asociados al tema. Las dos primeras tendrían como objetivo discutir reformas a la ley del menor infractor y al código penal y la tercera para definir estrategias de prevención y reinserción de jóvenes pandilleros.

Un aspecto importante a considerar a propósito de la inseguridad es el siguiente:

> "La tasa de homicidios de El Salvador se encuentra entre las más altas de América Latina, y los salvadoreños expresaron más preocupación acerca de la inseguridad en 1998 de lo que lo hicieron durante los años de guerra. Debido a que el crimen es tan frecuente en El Salvador de la posguerra, la transformación del sistema de justicia solo tendrá éxito y será aceptada si es acompañada por un esfuerzo comprensivo de prevenir y de luchar contra el crimen. De otra manera, las reformas al sistema de justicia

61. Esta nueva ley se decretó bajo el nombre de: Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales, Decreto Legislativo No. 305 del 01 de abril de 2004, publicado en Diario Oficial No.65, Tomo No. 363 del 2 de abril de 2004.

criminal corren el riesgo de convertirse en el chivo expiatorio de la inhabilidad del país para controlar la actividad criminal desenfrenada." [Popkin, 2000: 241].

C. Conclusiones acerca del Estado de Derecho

Una evaluación sobre la contribución del proceso de paz a la vigencia del Estado de Derecho en El Salvador, partiendo de la exposición de los indicadores anteriores, nos permite afirmar que el proceso ha producido resultados positivos generando por un lado una situación de condiciones más favorables para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como para la vigencia de los derechos humanos en general. Se observa una vigencia de los derechos ciudadanos con un nivel razonable de aceptabilidad, lo cual también es reconocido por las élites entrevistadas en términos de avance significativo en cuatro libertades centrales: La libertad de manifestación y reunión, libertad de elegir y ser electo, libertad de asociación y libertad de expresión. Un aspecto central que contribuyó a generar este entorno favorable tras la finalización del conflicto armado, ha sido el importante proceso de desmilitarización que ha tenido lugar, el cual se analiza con mayor amplitud en el apartado sobre la preeminencia del poder civil.

Por el otro, ha permitido la aprobación de reformas constitucionales y la promulgación de una nueva normativa legal, principalmente en el ámbito penal (Código Penal, Código Procesal Penal y Ley Penitenciaria), el Código de Familia, Ley del Menor Infractor; así como la promoción de medidas orientadas al fortalecimiento institucional del sector justicia. En este sentido, tanto la asignación presupuestaria del 6% como el nuevo sistema para el nombramiento de funcionarios del sector justicia condujeron a dotar de mayor autonomía al aparato institucional, aunque los resultados son mixtos debido a que este mecanismo se ha desvirtuado ya que: "Se ha politizado de una manera indebida e inconveniente" [FUSADES, 2003]. Sin embargo, se ha avanzado en crear condiciones para un ejercicio más independiente, aunque algunas de las personas entrevistadas señalan que algunos funcionarios judiciales continúan siendo susceptibles de presiones externas.

Si bien todavía pueden identificarse algunos problemas que no permiten afirmar la vigencia plena del Estado de Derecho, no por eso pueden dejarse de mencionar las importantes transformaciones legales e institucionales, y la mejora en la situación de los derechos individuales, civiles y políticos.

> Sin embargo, como señala Popkin:
>
> "Los años de la posguerra han demostrado que la reforma del sistema de justicia y la construcción del Estado de Derecho son empresas llenas de dificultades incluso cuando existe considerable voluntad política para llevar a cabo las reformas y además la asistencia internacional está disponible. En retrospectiva, muchas de las estrategias empleadas levantan preguntas por su aparente fracaso para solventar los problemas críticos, la pobre coordinación de esfuerzos y el fracaso para construir una base fuerte a favor de la reforma." [Popkin, 2000: 201].

En este sentido, Popkin identifica los principales obstáculos:

> "Una voluntad política errática, una necesidad enorme de recursos técnicos económicos, débiles o incipientes instituciones estatales encargadas de salvaguardar los derechos humanos, la tendencia a presentar viejos vicios de nuevas formas, la carencia de mecanismos adecuados de vigilancia dentro de las instituciones, una sociedad civil débil, y una enorme exclusión económica." [Popkin, 2000: 263].

Destaca como uno de los aspectos positivos el incremento en la capacidad institucional para atender la demanda de justicia ampliando por tanto el acceso de los ciudadanos al sistema. Aún cuando persistan limitaciones, los niveles de eficiencia sean bajos y con una cobertura territorial limitada, se ha aumentado el número de los operadores judiciales y éstos han diversificado su atención. El incremento en el presupuesto del Órgano Judicial, ha sido sin duda un factor importante para esta ampliación de los servicios de justicia. Persiste un bajo financiamiento para las instituciones del Ministerio Público. En tal situación, el sistema de justicia enfrenta el desafío de superar los problemas de un deficiente acceso a la justicia, los bajos niveles de eficiencia, los aún deficitarios niveles de transparencia en el sistema judicial y la escasa credibilidad ciudadana de las instituciones. Todos ellos factores que afectan negativamente la consolidación y legitimación social de la institucionalidad reformada en el marco de los Acuerdos de Paz.

Otro factor que debe destacarse como positivo es la superación de la impunidad, en su manifestación específica abordada por los acuerdos. En lo que a la impunidad se refiere, los esfuerzos investigativos, las reformas legales y medidas aplicadas dieron pasos importantes en la búsqueda de garantizar el no retorno de las prácticas del pasado.

El tipo de impunidad que ha sido motivo de preocupación central en el período del posconflicto es aquella derivada de la débil capacidad de investigación científica del delito, y de los bajos niveles de eficiencia del sistema de justicia.

En una valoración global del proceso, resulta preocupante la visión de algunas de las élites entrevistadas cuya percepción, pese al reconocimiento de los avances logrados, plantea un proceso de estancamiento en algunas áreas del Estado de Derecho, e incluso erosión de algunos logros alcanzados y particularmente en el punto de la impunidad. Lo que se desprende de la visión de las élites no es la lentitud o escaso avance de los indicadores del Estado de Derecho, sino lo que perciben como un estancamiento o deterioro del mismo. En los últimos años, indica un entrevistado: "Lo que hemos visto es (...), un debilitamiento del Estado de Derecho. Se avanzó mucho (...) en los primeros ocho años posteriores a los Acuerdos de Paz, y mas bien en los últimos años la tendencia es a debilitar el Estado de Derecho."

En diversos ámbitos la paz produjo expectativas sumamente altas respecto de lo que serían los beneficios y los tiempos para obtenerlos. El tema del Estado de Derecho no escapó de esta lógica. Sin embargo, pese a que existen déficit para el logro de un sistema de justicia satisfactorio, la institucionalidad de la que depende es hoy más moderna y funcional, como lo pueden mostrar algunos de los indicadores aquí reseñados. Con todo ello, entre las preocupaciones existentes en las élites entrevistadas, la mayor de ellas estriba en que, estos reconocibles avances no sólo no son irreversibles, sino que en los últimos años se han observado algunos signos de regresión o, al menos, estancamiento.

Para concluir, se puede plantear que el proceso de paz ha contribuido a la reforma del sistema de justicia. Con todas las limitaciones que se le puedan señalar, el sistema de justicia en la actualidad es un sistema más moderno y funcional que el preexistente. Como se ha planteado en un informe reciente:

> "Hay un consenso generalizado al señalar que el funcionamiento institucional de la justicia en El Salvador ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, probablemente en forma más significativa que cualquier otra institución política. Sin embargo, el progreso alcanzado en materia de justicia desde los Acuerdos de Paz se percibe como un proceso muy positivo pero no finalizado. Es por ello que también existe una percepción casi unánime acerca de que persisten problemas muy graves en el ámbito de la justicia en El Salvador, tanto en su vertiente del poder judicial como en lo que se refiere a la administración de justicia. Este dato, por sí solo, justifica que el sector justicia se deba priorizar como una de las áreas de políticas que requiere de reformas sustanciales." [FUSADES, 2005: 39].

Por último, para poder referirnos a la vigencia del Estado de Derecho, es importante explicitar la manera como se entiende este concepto. En un estudio reciente se plantea que existen dos dimensiones para el análisis del Estado de Derecho:

a) Con respecto a los *gobernados*, implica dos elementos: (1) "la gente cree en la ley. Existe un convencimiento de que las normas jurídicas son buenas, están hechas para su beneficio y no son una imposición arbitraria o una molestia para ellos. Es necesario el convencimiento de que las normas jurídicas son las correctas reglas del juego social y que su quebrantamiento lleva al desorden social y a la imposibilidad de una convivencia armónica"; y (2) "el cumplimiento efectivo de la ley por los particulares. El Estado de Derecho sólo puede lograrse cuando [se da] un cumplimiento real y generalizado por los particulares de las normas que les han sido impuestas para regular su relación con los otros miembros de la sociedad"; y

b) Con respecto a los *gobernantes* implica otros dos elementos: (1) "requiere el sometimiento del gobernante a la ley", y (2) "se requiere el cumplimiento efectivo de la ley por los gobernantes." [FUSADES, 2002].

Partiendo de esta conceptualización como referencia, una evaluación sobre la vigencia del Estado de Derecho en El Salvador nos lleva a concluir que aunque se han producido importantes avances a partir del proceso de paz, son insuficientes para la vigencia del Estado de Derecho, el cual: "Es aún una aspiración de la sociedad salvadoreña." [FUSADES, 2002: 4].

4.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En el marco de la transición política que ha vivido El Salvador, se han tenido avances significativos en el ámbito de la institucionalización de la democracia electoral o democracia representativa–entendida en términos generales como aquella situación en la que a través de procesos electorales libres y competitivos, los ciudadanos escogen a sus autoridades delegando en ellas la toma de decisiones de carácter nacional–.[62] Del

62. Nos estamos basando en la definición de Schumpeter sobre el método democrático: "Ese mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo" [citado en Karl, 1997]. Esta tradición schumpeteriana es recogida por Huntington [1994: 20] al plantear que se puede considerar a un sistema político como democrático: "Siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar". Esta manera de entender la democracia es complementada con el enfoque de mediano alcance de la democracia que nos ofrece Karl: "Un conjunto de instituciones que permite que toda la población adulta actúe como ciudadanos escogiendo a sus principales responsables de adoptar decisiones en elecciones competitivas, justas y periódicamente programadas que se celebran en el contexto del gobierno de derecho, las garantías de libertad política y las prerrogativas militares limitadas" [Karl, 1997: 46].

conjunto de elementos que se requieren para la instauración de una democracia representativa, en este apartado se abordan las elecciones libres y competitivas, los niveles de participación, los partidos y el sistema de partidos, elementos que se han constituido en partes fundamentales de la institucionalidad del sistema político salvadoreño de la posguerra.

Tal y como se ha señalado en una sección anterior, El Salvador inició en los años ochenta un proceso de liberalización que de manera contradictoria coincide con la profundización del conflicto armado. Esto ha llevado a varios analistas a advertir que no se puede equiparar la realización de elecciones con la democracia, y se refieren a las elecciones que se realizaron a comienzos de los ochenta como "electoralismo"[63] o "autoritarismo electoral" [Montgomery, 1995: 185]. Tres de los déficit más señalados de esas elecciones han sido que se realizaron en el marco de una violación sistemática de los derechos humanos–más pronunciada en la primera mitad de los ochenta–; con una participación limitada del espectro de fuerzas políticas; y que el predominio de la lógica contrainsurgente llevó a la inexistencia de una subordinación de los militares al poder civil.

Si bien las elecciones celebradas en los ochenta han tenido las limitaciones que se han señalado, no por ello se debe perder de vista que lentamente se constituyeron en elementos posibilitadores de un futuro proceso de democratización en la medida que se inicia un proceso de liberalización política, el traslado del poder formal a gobernantes civiles y el establecimiento de algunas instituciones básicas de la democracia. En alguna medida, estos avances son explicados debido a las presiones de la comunidad internacional. En todo caso, la continuidad y la aceptación formal de sus resultados se convirtieron en indicadores

63. Terry Lynn Karl utiliza este término para referirse a: "La creencia en que el mero hecho de celebrar elecciones encauzará la acción política en competencias pacíficas entre élites y dará legitimidad pública a los triunfadores en tales competencias" [Karl, 1986: 34].

e iniciadores de la recomposición política que venía gestándose desde el primer lustro de la década.

Sin embargo, dada la situación de guerra y la exclusión formal de uno de los principales actores, no es posible hablar de elecciones libres y competitivas,[64] sino hasta la celebración de las elecciones generales de 1994. En efecto, tres aspectos ayudan a visualizar la importante transformación que sufrieron las elecciones tras los Acuerdos de Paz.

En primer lugar, la mayoría de los procesos electorales de los años ochenta se ubicaron en un marco de polarización socio–política y enfrentamiento militar. La guerra, como escenario constante en el que se realizaron las elecciones, aportó a éstas, todas las limitantes legales, logísticas y de exclusión propias del fenómeno. De hecho, bajo este escenario, las elecciones se convirtieron en el principal mecanismo de exclusión del régimen político [Briones y Ramos, 1995]. Tras la firma de los Acuerdos de Paz, el ambiente cambió. La guerra fue sustituida por la paz; la represión por condiciones de libertad y mejoría en el respeto a los derechos humanos; las elecciones dejaron de ser el canal tradicional de exclusión política, para convertirse en el único mecanismo aceptado (incluso por parte de las fuerzas insurgentes), idóneo y legítimo de acceder al poder formal del Estado; y las limitantes legales fueron reemplazadas por toda una normatividad aceptada tanto por el gobierno en turno, como por la oposición política y las principales fuerzas sociales. Es decir: "(...) las elecciones se perfilaron como el último eslabón de un conjunto de reformas jurídico-institucionales convenidas y como el factor decisivo en la generación y legitimación del poder político que consumaría la voluntad democratizadora expresada en los acuerdos." [FLACSO-Programa El Salvador, 1995: 202]. En este sentido, como lo señala Linz, se trata de una situación en la cual:

> "Ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones organizados considera que haya alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y (...) ninguna institución o grupo político tiene un derecho a vetar la acción de los responsables de las decisiones elegidos democráticamente. (...) Para decirlo sencillamente, la democracia debe ser vista como el

64. Se considera que unas elecciones competitivas son aquellas que cumplen cuatro requisitos: (a) El sufragio universal de los adultos, (b) justicia en el voto, garantizada por procedimientos como el voto secreto y el conteo transparente, así como por la ausencia de fraude electoral, violencia e intimidación, y (c) el derecho a organizar partidos políticos y postular candidatos. Al respecto, véase: Ozbudun, 1989: 238. Además, se debe considerar otro factor: La periodicidad, es decir, que las elecciones se realicen regularmente en fechas legalmente preestablecidas.

único juego aceptable, siendo la frase en inglés: *the only game in town"* [citado en O'Donnell, 1996: 156].

En segundo lugar, durante el conflicto las elecciones se caracterizaron por la imposibilidad de elegir entre un espectro más amplio y representativo de las distintas fuerzas político-ideológicas. En este sentido, las elecciones de 1994 y el nuevo período que se abre, permiten: "La inclusión de todo el espectro ideológico en la disputa de los cargos de elección." [FLACSO-Programa El Salvador, 1995: iii]. Tómese en consideración que en el marco del proceso de paz se legaliza al FMLN como partido político, dejando implícito con ello, la aceptación de la vía electoral y el rechazo de la lucha armada y la violencia como método de acceso al poder. Sobre este punto, una de las personas entrevistadas señala: "No hay, como existía antes en la Constitución nuestra, una negación a los partidos comunistas, por ejemplo, o de cualquier

ideología, sino que se está abierto a todas esas tendencias (...) legalmente."

En tercer lugar, a pesar de que el fraude electoral fue lentamente alejándose del debate político partidario, para finales de la década de los ochenta la existencia y funcionamiento del antiguo CCE, seguía junto a otros factores más, poniendo en entredicho la credibilidad de los procesos electorales. A partir de las primeras elecciones de posguerra, esta situación cambiaría como consecuencia de las transformaciones emanadas de los Acuerdos de Paz, y que giraron en torno a un doble eje: "(1) Modificación de la composición y naturaleza del CCE, así como en los demás organismos electorales auxiliares; y (2) Modificaciones en la legislación electoral (...)." [FLACSO-Programa El Salvador, 1995: 17].

En efecto, las primeras modificaciones proporcionarían un nuevo modelo de institución, el TSE, el cual: "Constituyó en sí mismo, un fortalecimiento institucional sin precedentes en este ámbito tan decisivo para la credibilidad y para el sostenimiento del régimen democrático." [Samayoa, 2002: 637]. Su nueva composición estaba pensada para dotarle de mayor independencia y credibilidad, sobre todo por la capacidad de fiscalización que tendrían los partidos de oposición en toda la organización de los comicios. Aunque en la práctica este modelo ha tenido importantes deficiencias, tales como el exceso de funciones administrativas en detrimento de las funciones jurisdiccionales del Tribunal, la excesiva orientación partidista de sus integrantes, o la calidad y solidez del registro electoral, como se vera más adelante–y que son señaladas en su gran mayoría por las personas entrevistadas y por analistas políticos–: "son problemas de naturaleza diferente, situados ya en una esfera normal de desarrollo y consolidación institucional." [Samayoa, 2002: 638].

Las segundas, proporcionarían un nuevo Código Electoral que entró en vigencia en 1993[65] que establecería el marco institucional y legal para los eventos electorales de la posguerra, y cuyas transformaciones permitirían un mayor control sobre los organismos electorales, un incremento de la participación de los partidos, así como una mejor comprensión sobre la problemática asociada con el registro de electores y facilidades para la inscripción ciudadana en el registro electoral, modificaba los requisitos de inscripción y cancelación de partidos, etc. En fin: "Todas estas reformas buscaban mejorar las condiciones para la competencia electoral en un nuevo marco de paz y facilitar la participación política del más amplio espectro de partidos políticos." [COCIVICA, 2002: 2]. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el Código Electoral ha sido objeto de innumerables reformas que han respondido más a los intereses particulares y temporales de algunos partidos políticos, que al objetivo de corregir las deficiencias del sistema [COCIVICA, 2002].

Un estudio reciente sobre la democracia en América Latina indica que en El Salvador, a partir de 1994 se han conjugado cuatro elementos centrales que tradicionalmente han sido señalados por los teóricos para definir un régimen democrático: Sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos.

El cuadro II.28 muestra los valores del índice de democracia electoral (IDE), así como los valores para cada uno de sus cuatro componentes, para las distintas elecciones que se han realizado en el período 1985-2000. Un primer comentario que se desprende del cuadro anterior, es que al analizar la tendencia para todo el período de estudio, se observan puntajes más bajos para los años en los cuales todavía se desarrollaba el conflicto armado, así por ejemplo, el IDE tiene un valor de 0.56 para 1985, aumenta a 0.75 para 1991 y se estabiliza en 1 para el período 1994-2000. Un segundo comentario se refiere a la evolución de dos de los cuatro componentes (elecciones limpias y elecciones libres), que mantienen un puntaje más bajo durante el período del conflicto. Por último, de acuerdo con este estudio del PNUD, en las elecciones de posguerra, El Salvador ha obtenido un puntaje indicativo de la existencia de una democracia electoral.

En este sentido, no sólo el referido estudio afirma el carácter competitivo, pluralista y de libertad en que se realizan las elecciones; sino

65. Véase: Decreto Legislativo No. 417, del 14 de diciembre de 1992, publicado en Diario Oficial No. 16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993.

Cuadro II.28ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL (IDE) PARA EL SALVADOR (1985-2000)

	1985	1989	1991	1994	1997	1999	2000
Sufragio*	4	4	4	4	4	4	4
Elecciones limpias**	1	1	2	2	2	2	2
Elecciones libres***	3	3	3	4	4	4	4
Elecciones como medio de acceso a cargos públicos****	4	n.d.	4	4	4	4	4
IDE*****	0,56	n.d.	0,75	1	1	1	1

(*) El componente "sufragio" del IDE indica "si se les permite a todos los adultos de un país votar en elecciones. Esta medida no incluye, los procedimientos que pueden entorpecer el uso efectivo del derecho a voto, tales como el acceso a los lugares de votación." Este componente se codifica de acuerdo a una escala 0-4, en donde el valor 4 significa que el derecho al voto es reconocido universalmente "(sin embargo, aun en países con sufragio universal pueden existir algunas restricciones, que afectan a grupos como los militares, la policía, el clero, los residentes extranjeros y los ciudadanos que viven en el exterior)"; y el valor 0 significa "que no se celebran elecciones para instalar al gobierno."

(**) Las elecciones son consideradas "limpias" cuando el proceso electoral "se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato. No incluye cuestiones relacionadas con la competitividad del proceso electoral ni tampoco si se permite o no al ganador de las elecciones asumir su cargo público, ni si todos los cargos públicos son efectivos." Este componente ha sido codificado en una escala 0-2, en donde el valor 2 indica una "falta de irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, elecciones que pueden incurrir irregularidades "técnicas" pero que carecen de un sesgo sistemático de peso significativo"); y el valor 0 significa "graves irregularidades en el proceso electoral que tienen un efecto determinante sobre los resultados de las elecciones."

(***) Las elecciones son consideradas "libres" cuando "se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza. Esta medida no incluye factores que pueden afectar la capacidad de los partidos y candidatos para competir en igualdad de condiciones, tales como financiamiento público, acceso a los medios de comunicación y uso de los recursos públicos." Este componente se codifica de acuerdo a una escala 0-4, en donde el valor 4 indica "condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos"; el valor 3 se refiere a "restricciones de naturaleza legal o práctica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones y/o la formación de partidos políticos (por ejemplo, asesinatos sistemáticos e intimidación a candidatos, proscripción de candidatos populares, restricciones de naturaleza legal o práctica que impiden la formación de partidos o que llevan a ciertos partidos a boicotear las elecciones)"; y el valor 0 significa "sistema de partido único."

(****) Las elecciones son consideradas "el medio de acceso a los cargos gubernamentales", si los principales cargos políticos de un país (esto es, el Ejecutivo nacional y la Legislatura) son ocupados por medio de elecciones, y si quienes ganan las elecciones pueden asumir sus cargos y permanecer en ellos durante todo el período. Este componente se califica de acuerdo a una escala 0-4, en donde el valor 4 indica que "todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones y ninguno de los ocupantes de estos cargos políticos principales es removido de su cargo a menos que su remoción y reemplazo estén basados en fundamentos constitucionales estrictos;" y el valor 0 significa que "no se ocupa ninguno de los cargos públicos principales por medio de elecciones, o bien quienes ocupan todos los cargos políticos principales son removidos por la fuerza por gobernantes inconstitucionales."

(*****) El IDE se calcula de la siguiente manera: "Sufragio x elecciones limpias x elecciones libres x cargos públicos electos." La escala de medición va de 0,00 a 1,00, en donde 0,00 significa "un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0,00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de un mayor grado de democracia."Fuente: PNUD, 2004.

que además, otros estudios académicos coinciden en esta evaluación, así por ejemplo desde una perspectiva general, el *Informe sobre el estado de la región* señala que: "La democracia electoral ocupa, pues, un lugar privilegiado en las democracias de la región (Centroamérica)" [Proyecto Estado de la Región, 1999: 210]. En un enfoque más nacional, Artiga sostiene que: "Procesos electorales libres y competitivos sólo se realizaron desde 1994" [2002: 254]. De igual manera, el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) señala que a partir de 1994 se han celebrado elecciones libres y competitivas, cuyos resultados han determinado la ocupación de los puestos de gobierno [IDEA, 2000].

Visto en esta perspectiva, las elecciones realizadas en El Salvador, han venido evolucionando hasta ser consideradas en el período de posconflicto como elecciones libres, y competitivas. Su periodicidad, la aceptación formal de sus resultados, y el establecimiento de reglas y procedimientos para la formación y ejercicio del gobierno, se han convertido en condiciones inequívocas del avance democrático. Condiciones en las que, si bien la realización de la democracia no se agota, sí constituyen una condición *sine qua non* para la eventual profundización y consolidación de la misma en El Salvador.

Al igual que en el resto de las dimensiones de la democracia analizadas en este estudio, en este apartado se presentan primeramente las valoraciones de las élites entrevistadas. Seguidamente se analizan aspectos específicos de la democracia representativa: La participación electoral, la representatividad, y el sistema de partidos. Finalmente, se presentan algunas

conclusiones generales.

A. Valoración de las élites respecto a la democracia representativa

Los resultados que se observan en la gráfica II.3 provienen de las respuestas de 50 personas a las que se pidió que completaran las boletas de juicio de evaluación (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados en relación con la democracia representativa. Al igual que en la sección anterior, se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada una de las preguntas, de manera que el lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: (a) avance significativo, (b) avance regular, y (c) estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, se han agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido avance significativo (cuando avance sustancial y moderado es arriba del 60%), avance regular (cuando avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%), y estancamiento (cuando avance sustancial y moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

La gráfica II.3 muestra los porcentajes de las valoraciones hechas por las personas entrevistadas para cada una de las preguntas en relación con la dimensión sobre la democracia representativa. En torno a la misma se pueden hacer cuatro consideraciones. En primer lugar, según el aspecto de que se trate se pueden observar diferencias importantes en las valoraciones de las personas entrevistadas. En segundo lugar, los entrevistados expresan una valoración de que ha habido avance significativo en las facilidades para el registro de ciudadanos (86%), la realización de elecciones plurales (74%) y elecciones libres (68%), y respecto de la participación electoral (60%). En tercer lugar, hay una valoración de que ha habido avance regular en las siguientes áreas: sistema estable de partidos políticos (45%) y la representatividad de los cargos de elección popular (38%). En cuarto lugar, hay una valoración de

Gráfica II.3VALORACIÓN DE ÉLITES SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA(Porcentajes)

Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

estancamiento en relación con la credibilidad del Tribunal Supremo Electoral (24%).

De acuerdo con las opiniones de las personas entrevistadas, los Acuerdos de Paz sí han contribuido al avance significativo de ciertos ámbitos de la democracia, en particular a la creación de condiciones para la realización de elecciones plurales y

libres, al mismo tiempo que han mejorado las facilidades para el registro de los ciudadanos, y respecto de la participación electoral. De igual manera, identifican que ha habido un avance regular en relación con el sistema estable de partidos y la representatividad de los cargos de elección popular. La credibilidad en el Tribunal Supremo Electoral es el aspecto que muestra una valoración de estancamiento.

En efecto, uno de los entrevistados pone énfasis en los avances que se dieron en cuanto al carácter libre de las elecciones, marcando al mismo tiempo los desniveles que se registran en cuanto a la participación:

> "Tenemos una democracia formal, una democracia representativa. No podemos decir que ha habido fraude en las últimas elecciones, en los últimos 15 años. Pero, de esa democracia representativa donde el ciudadano solamente tiene la capacidad de elegir a sus representantes, hay que dar el salto cualitativo a la democracia participativa (...)."

En torno al ámbito de los partidos y la representatividad, un entrevistado señala que: "(...) uno no puede negar que ha habido una modificación. Ahora, se da simultáneamente con el deterioro de la sensación del ciudadano a ser representado, y un verdadero divorcio creciente de las fuerzas políticas respecto de los ciudadanos." En este sentido, una persona entrevistada vinculada al proceso de negociaciones de paz, señala que: "(...) se ha dado un salto en lo que sería el pluripartidismo, lo que ocurre es que en cada partido se ha dado una involución democrática (...)."

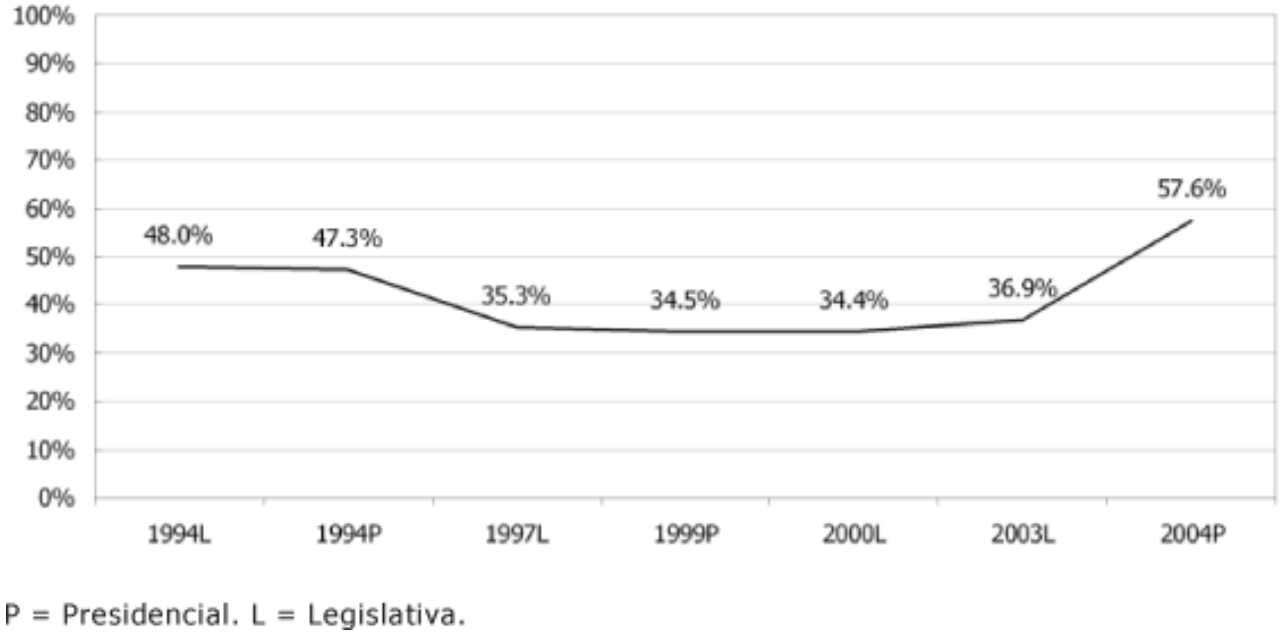
B. Los indicadores de la democracia representativa

En esta sección se abordan los temas acerca de la institucionalización de las elecciones democráticas, la representatividad de los cargos de elección popular y el sistema de partidos políticos de posguerra.

La institucionalización de elecciones democráticas

El proceso de implementación de los Acuerdos de Paz y el ambiente que generaron, así como las transformaciones positivas para la realización

Gráfica II.4NIVELES DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LA POSGUERRA, 1994-2004 (Porcentajes de participación)



Fuente: Elaboración propia con base en Córdova, 2003; para 2004, Memoria del TSE.

de los procesos electorales en este nuevo período, hicieron pensar desde el inicio del período de posconflicto, que existía un

cúmulo de condiciones propicias que favorecerían una participación electoral más amplia. En primer lugar, un importante sector que se mantenía excluido o autoexcluido, se incorporaba formalmente a la lucha por el poder político. Y en segundo lugar, se habían acordado un conjunto de reformas en el sistema electoral, para facilitar la participación así como la transparencia en el proceso electoral. Sin embargo, si bien los resultados de la participación electoral no pueden desestimarse, el contexto de elecciones libres y competitivas, al parecer no resultó suficiente para motivar una masiva participación ciudadana en el período. En la gráfica II.4 se presentan los niveles de participación electoral en la posguerra a nivel nacional, medidos en términos del total de votos emitidos en relación con la población en edad de votar.

En la gráfica II.4 se pueden observar dos momentos. El primero, estuvo marcado por las elecciones de 1994, las cuales fueron consideradas por algunos analistas políticos como "las elecciones del siglo".[66] Este año

66. Esto se debió probablemente, a la expectativa generada por ser las primeras elecciones de la posguerra, en donde participaría la ex-guerrilla ahora convertida en partido político, así como por las acciones de empadronamiento y carnetización masivas que llevó a cabo el TSE, con el objetivo de depurar y actualizar el registro electoral. Dentro de las acciones llevadas a cabo se encuentran: La publicación del registro electoral para detectar, procesar e incorporar a todos aquellos ciudadanos que, poseyendo el carné electoral, no se encontraran inscritos en el Registro Electoral, y planes y jornadas cívicas de empadronamiento y carnetización masivos. Además, se dio el caso de que en ese año, como ocurre cada 15 años, se celebraron simultáneamente las elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

se obtuvo, en comparación con las presidenciales de 1989, un mayor nivel de participación (48% en las presidenciales), sobre todo si se toma en cuenta que se iniciaba el período de posguerra. Aunque ciertamente no llegó a los niveles esperados dada la gran expectativa generada. Posteriormente, comienza una tendencia hacia la baja, alcanzando el nivel más bajo en el 2000 (34.4%), y luego hay un pequeño incremento en 2003 (36.9%). La intención de voto del salvadoreño no se ve influenciada por el tipo de elección, ya que no hay una diferencia significativa entre elecciones presidenciales y legislativas entre 1997 y 2003. Lo que explica el relativo aumento de la participación en las elecciones de 1994, es sin duda el contexto político en que se desarrolló. Su carácter excepcional logró una mayor movilización del electorado, situación que no se observa para los otros años, al menos en este primer momento.

El segundo momento, comienza con las elecciones de 2003, cuando se observa un pequeño incremento de 2.5% con respecto a 2000. Sin embargo, es en las elecciones presidenciales de 2004, cuando se produce un significativo incremento en la participación electoral para alcanzar el 57.6%, sin que en este momento se pueda concluir si esto representa un cambio más profundo en la tendencia del abstencionismo electoral o si mas bien ha respondido a las particulares condiciones en las que se realizaron las pasadas elecciones, y por lo tanto es posible pensar que se podría regresar a los niveles históricos de abstencionismo en las próximas elecciones.

Sin duda las explicaciones de la baja participación electoral son variadas, pero aquí quisiéramos referirnos a dos enfoques, uno que se centra en los problemas técnicos y las irregularidades del proceso electoral y sus instituciones, y otro que se enfoca en la desconfianza o apatía que muestra la población hacia la política en general, y hacia las elecciones en particular.[67]

67. Al respecto véase: Seligson, Cruz y Córdova, 2000. Además, se puede consultar: Córdova, 2000; y Cruz, 1998b.

Los problemas técnicos y las irregularidadesdel proceso electoral y sus instituciones

A pesar de los cambios positivos que se hicieran en materia electoral y de sus instituciones, en las elecciones de posguerra han persistido deficiencias importantes. Éstas se encuentran vinculadas en mayor medida a los aspectos asociados a los procesos de registro y votación.

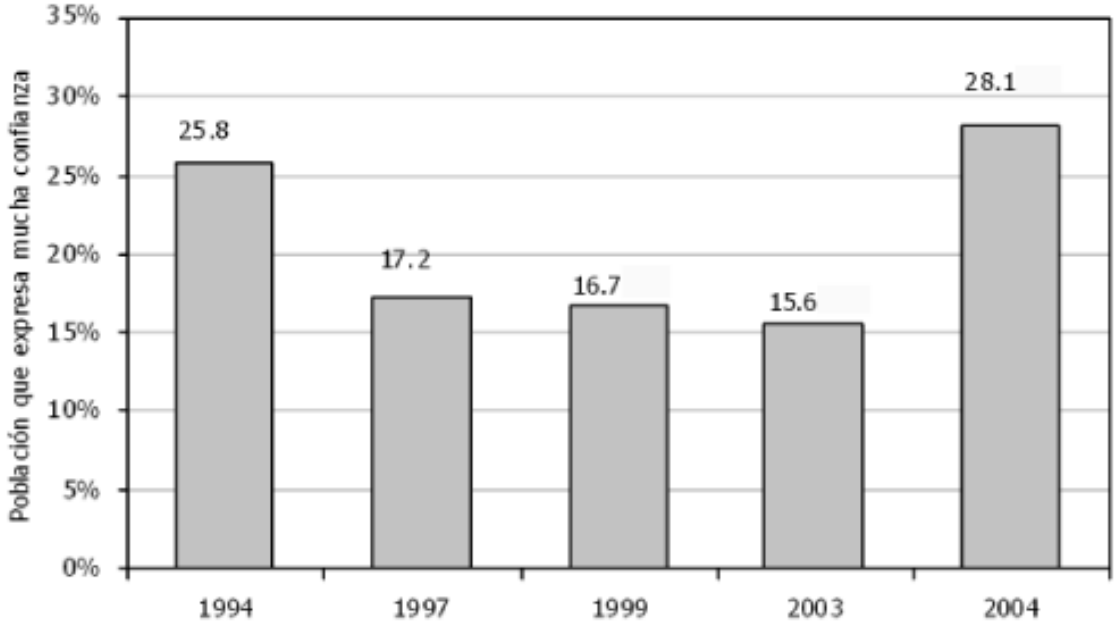
Según los resultados del monitoreo electoral realizado por el Consorcio de ONG de Educación Cívica (COCIVICA), los distintos procesos electorales de posguerra, en mayor o menor medida han presentado problemas de organización: Aglomeraciones innecesarias, incorrecta planificación de los centros de votación, dificultades en el transporte; pero sobre todo deficiencias registradas en torno al Registro Electoral. Así por ejemplo, dicha organización apuntaba que las principales irregularidades para las elecciones de 1997 eran: "(a) Personas con carné electoral y que no aparecían en los padrones electorales, (b) personas carnetizadas fraudulentamente (...), (c) personas fallecidas que "asistieron a votar", (d) doble voto (...)" [COCIVICA, 1997: 3-4]. Para 1999 esta misma fuente señala que:

> "El acceso a los ciudadanos a las urnas fue nuevamente uno de los puntos más débiles del proceso electoral. Un sondeo realizado (...) afirma que el 25% de las personas que asistieron a votar, reportaron dificultades que van desde las ocasionadas por la desorganización en los centros de votación, hasta el hecho de encontrar que alguien ya había votado en lugar de aquel a quien correspondía." [COCIVICA, 1999b: 3].

Sin embargo, cabe señalar que esta misma organización advierte una considerable disminución de dichos problemas a partir de las elecciones del 2000 [COCIVICA, 2000: 3].

Pese a ello, esta situación genera una percepción negativa en el electorado con respecto a las elecciones. En algunos análisis se ha planteado que: "La participación ciudadana en las elecciones parece estar vinculada al cúmulo de confianza pública en el proceso (electoral)" [PNUD, 2001: 75]. Una revisión de las encuestas de opinión proporciona evidencia para insistir en este punto. En la gráfica II.5 se puede apreciar que la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral ha tendido a disminuir de manera constante en las elecciones realizadas entre 1994 y 2003, identificándose una mejoría para las elecciones de 2004, en donde prácticamente se recuperan los niveles de 1994. Tampoco en este caso se puede concluir si esto representa un cambio más profundo o si mas bien ha respondido a las condiciones específicas en las que se realizaron las pasadas elecciones presidenciales.

Gráfica II.5EXPRESIÓN DE MUCHA CONFIANZA EN EL PROCESO ELECTORAL* (Porcentajes)



(*) La pregunta fue la siguiente: ¿Usted tiene mucha confianza en el próximo proceso electoral, algo de confianza, poca confianza o ninguna confianza?

Fuente: Información proporcionada por el IUDOP, con base en la encuesta pre electoral de 1994, 1997, 1999, 2003 y 2004. La encuesta se realiza en el mes de febrero de cada año electoral.

En alguna medida, este fenómeno parece estar vinculado a la confianza que tiene la población en el TSE–máxima institución en materia electoral–. Por otra parte, las encuestas de opinión pública indican que ha habido un lento incremento de la confianza ciudadana con respecto a dicha institución, lo cual pareciera ir asociado a las mejores condiciones en las que

se han venido realizando los procesos electorales. En efecto, para 1995 la población expresaba un promedio de confianza en el TSE de 49 puntos en una escala de 0-100, mientras que para 1999 esta confianza se incrementó a 55 puntos y para el 2004 alcanzó una cifra de 59.9 puntos.[68] Sin embargo, hay un cuestionamiento con respecto al funcionamiento del TSE en relación con las elecciones presidenciales de 2004, debido a que: "El TSE, no cumplió eficientemente con su rol, particularmente en

68. La pregunta fue la siguiente: En una escala 0-10, ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en el Tribunal Supremo Electoral?

Para 1995, véase: Seligson y Córdova, 1995; para 1999, véase: Seligson *et al.*, 2000; para 2004, véase: Córdova y Cruz, 2005.

materia jurisdiccional, habiendo dejado un déficit de importancia al no haber resuelto demandas de hechos violatorios de la legislación electoral." [COCIVICA, 2004]. En efecto, durante el tiempo de campaña los principales partidos,[69] algunos ciudadanos y alcaldes interpusieron 52 solicitudes de denuncia por violación a la propaganda electoral y por hechos violentos. De éstas, el TSE emitió siete resoluciones, las cuales: "No estuvieron encaminadas a resolver nada; y aunque la mayoría de las denuncias fueron admitidas éstas nunca tuvieron un seguimiento efectivo y sobre todo una resolución." [COCIVICA, 2004].

Y es que, a pesar de las modificaciones que ha sufrido el organismo electoral como producto de los Acuerdos de Paz, el principal problema es el carácter partidario que se desprende de la composición del TSE y que tiene un impacto directo sobre su funcionamiento. Además, poco se ha avanzado en la modernización del mismo. De manera paradójica, los pocos cambios que se han hecho en materia de legislación electoral, han respondido más a los intereses particulares de algunos partidos políticos [COCIVICA, 2002], que al objetivo de corregir las deficiencias del sistema, habiéndose por ejemplo retrasado el proyecto del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) y el documento único de identidad (DUI), o que hasta la fecha no se haya podido introducir el voto residencial.

La apatía y el desencanto democráticoque experimentan los ciudadanos

Este factor explicativo estaría apoyado por las diversas encuestas de opinión que dejan al descubierto la indiferencia y desconfianza ciudadana hacia la actividad política en general, y hacia las elecciones en particular. Es decir, la hipótesis de trabajo es que: "La mayor parte del abstencionismo de los salvadoreños se explica por la apatía e indiferencia ciudadana a participar en el proceso electoral, y no tanto por las fallas del sistema electoral en sí mismo." [Cruz, 1998b: 25].

En efecto, Cruz sugiere que el abstencionismo:

> "Sería producto de una profunda falta de confianza en el sistema político con todos sus aspectos, este desencanto estaría producido por la percepción de que a pesar de los repetidos eventos electorales, de los sucesos políticos–como los Acuerdos de Paz–y del relevo de los distintos gobiernos, la situación del país y en especial las condiciones de vida de las

69. ARENA interpuso 23 denuncias, y el FMLN 24.

> mayorías no han mejorado sustantivamente. Así los absentistas más comunes serían las personas que se encuentran en desventaja social: Los pobres y marginados. (...) El problema entonces no está en el sistema electoral en sí mismo, sino mas bien en el sistema político, pues es el que, a juicio de la ciudadanía, no ha sido capaz de ofrecer alternativas de resolución a los problemas principales del país." [Cruz, 1998b: 60-61].

Vamos a utilizar los hallazgos de un estudio realizado en 2004 sobre la cultura política, en donde se analiza precisamente la valoración psico-social de los salvadoreños respecto del tema del abstencionismo:

> "Al preguntarle al salvadoreño por qué él no votó, se señalan en primer lugar los problemas personales (enfermedad, 21.7%; tener que trabajar, 4.9%; y falta de transporte, 3.9%) o técnicos (no tener DUI, 17.6%), y en segundo lugar la falta de confianza en las elecciones (8.3%) o en los partidos (8.3%). Mientras que las razones por las cuales otros no votaron, colocan en primer lugar la falta de interés para ir a votar (28.9%), la falta de confianza en las elecciones (16.4%) o que no le gustaba ningún candidato o partido (12.6%), mientras que los problemas personales o técnicos aparecen en segundo lugar (no tener el DUI, 15.4%)." [Córdova y Cruz, 2005: 80].

Dentro de esta misma línea, se ha señalado el problema del descrédito de los partidos políticos.[70] En un ámbito regional, autores como Cerdas sostienen que este descrédito o crisis de los partidos proviene: "Del proceso inacabado de transición a la democracia en que tienen que desenvolverse" [Cerdas, 1992: 83]. Nacionalmente, la crisis de éstos se pone de relieve en el momento en el que los Acuerdos de Paz entregan importantes cuotas del poder al sistema de partidos políticos, pero sin que los partidos se hubieran transformado para adaptarse a la nueva realidad del país. En este sentido:

> "Podemos interpretar a los Acuerdos de Paz como un instrumento de redistribución de poder y de reasignación de funciones políticas; (...) los militares habían ocupado el papel de eje de la vida política hasta ese momento, y es precisamente a éstos a quienes se les sustrae de ese eje, que es transferido al sistema de partidos políticos (...)." [Zamora, 1998a: 10].

Sin embargo, los Acuerdos de Paz:

> "(...) tomaron a los partidos políticos tal y como se encontraban, sin someterlos a ninguna modificación, a no ser la de conferirles una cuota

70. Para un análisis regional sobre la crisis de los partidos políticos, véase: Achard y González, 2004; y Córdova, 2004.

> mayor de poder y responsabilidad. Ello no podría quedar sin consecuencias y la principal ha sido que la discrepancia entre la realidad y los partidos se ha agrandado, generando las consiguientes tensiones críticas. En los últimos años el país ha modificado de manera importante su vida política, pero los partidos, que han sido actores de estas transformaciones, no las han interiorizado en el sentido de revisar sus supuestos de operación, sus estructuras legales y sus modos de operación, para adaptarse a las nuevas realidades." [Zamora, 1998b: 318].

Esta situación sería recogida en las encuestas de opinión, en donde se refleja que los partidos no han logrado vincularse con la ciudadanía, no han logrado representar sus intereses ni generar la confianza necesaria.[71] Los partidos políticos: "Nunca han tenido tanta importancia, ni tanta cuota de poder como la que tienen ahora; pero, al mismo tiempo, nunca la población ha expresado con mayor claridad el grado de alienación que sienten frente al sistema de partidos." [Zamora, 1998a: 8]. Al respecto, uno de los entrevistados reflexiona y señala que la falta de credibilidad de los partidos políticos se debe a que: "Hay mucha falta de honestidad en el manejo de la política". Por ello, quisiéramos retomar una de las conclusiones a las que llega otro estudio, al plantear que: "El abordaje únicamente de los problemas técnicos del evento y proceso electoral, no va a permitir reducir los altos niveles de abstencionismo, si no se entiende y asume el factor psicosocial de las actitudes y valoraciones ciudadanas sobre la política." [Seligson *et al.*, 2000: 140-142].

Es sin duda una combinación de estos factores lo que explica los bajos niveles de participación electoral en el período 1994-2003, aunque con énfasis diferenciados. En un estudio se ha señalado:

> "Que si bien los problemas técnicos son importantes, y que en algunos casos han estado y continuarán limitando la intención de voto de algunos ciudadanos, pero no necesariamente son el principal factor para explicar el abstencionismo. Uno de los hallazgos más importantes es que un sector de la ciudadanía no se siente representado ni tiene interés en participar a través de los partidos, tal y como éstos funcionan en la actualidad." [Seligson *et al.*, 2000: 140-142].

Y es que: "En el fondo, la erosión en la confianza de la ciudadanía por las elecciones podría estar reflejando el pensamiento de que las mismas

71. Véase el apartado sobre la cultura democrática en El Salvador.

no constituyen el mecanismo ideal para reorientar el curso de la sociedad y para decidir sobre la mejor forma de gobernar el país." [PNUD, 2001: 75]. De ahí que una revisión del aspecto electoral en combinación con todo el ámbito político y el sistema de partidos se torne necesaria para poder abordar esta temática.

Representatividad de los cargos de elección popular

A un nivel más específico, se puede plantear la existencia de una problemática sobre representatividad en el sistema político de posguerra, que puede ser enfocada desde dos perspectivas: (a) Con respecto a la relación entre representante y representado, y (b) las iniquidades de género en los cargos públicos.

Primero, aunque existe una pluralidad político-ideológica, tal y como lo plantean varias de las personas entrevistadas, los partidos políticos no estarían cumpliendo con sus funciones básicas, y en particular con la de representación de los intereses ciudadanos. En efecto, uno de los entrevistados, advierte que los candidatos no son producto de una consulta ciudadana, sino que "las cúpulas partidarias son las que se encargan de definirlos." Al respecto otro de los entrevistados señala que: "En general, los partidos políticos en El Salvador no están representando, no son realmente representativos ni siquiera están estructurados para serlo."

Esta problemática tiene que ver con el monopolio de la representación política que la Constitución Política le asigna a los partidos políticos: "El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno."[72]

Otro factor que se debe considerar al analizar esta problemática es la inexistencia del vínculo entre representante y representado:

> "En El Salvador lo que debemos construir es la relación representante/representado. Se necesita que el representante piense, sienta y actúe como un delegado de la voluntad popular y por consiguiente, el ciudadano pueda saberse y sentirse concretamente representado. Como actualmente no existe esta vinculación, deben buscarse mecanismos de relación que la propicien." [Comisión Nacional de Desarrollo, 1998: 18].

A esto ha contribuido el sistema de elección de los diputados bajo lista cerrada y bloqueada, en donde el elector marca en la papeleta de

72. Artículo 85 de la Constitución

votación sobre la bandera del partido de su preferencia, pero con ese voto se eligen los candidatos en el orden definido por las cúpulas de los partidos políticos.

Existe en la actualidad un divorcio creciente de las fuerzas políticas respecto de los ciudadanos, que se expresa de acuerdo con una de las personas entrevistadas como "el deterioro de la sensación del ciudadano a ser representado", lo cual es recogido en las encuestas de opinión pública, según las cuales el 59.2% de las personas entrevistadas por el Instituto

Universitario de Opinión Pública en la encuesta pre-electoral del 2000, afirmó que los partidos políticos no representan sus intereses [Artiga, 2002: 63]; mientras que el Centro de Investigación de Opinión Pública (CIOPS) de la Universidad Tecnológica encontró que el 68.31% de los encuestados consideraba que los candidatos electos no cumplirían sus promesas electorales [COCIVICA, 1999a: 8]. Además, deben tomarse en consideración los datos sobre los bajos niveles de confianza ciudadana en los partidos políticos, que se presentan en el apartado sobre la cultura democrática.

Una segunda perspectiva desde la cual se puede visualizar esta problemática es a través de la dimensión de la equidad de género. Las mujeres, a pesar de representar un poco más de la mitad de la población, tienen una reducida participación en la vida política nacional. En efecto, en un estudio reciente se señala que a pesar de que:

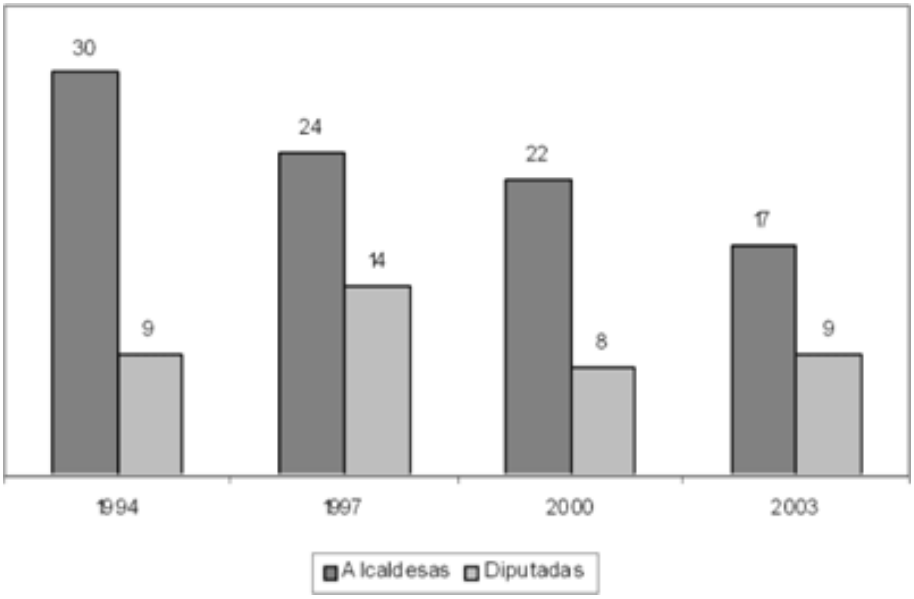
> "Son innegables las luchas de las mujeres salvadoreñas por lograr colocarse en más y mejores puestos, donde se deciden asuntos de interés nacional, muchas de ellas siguen siendo discriminadas de la acción política. A tal grado que la participación política de las mujeres tiene cabida únicamente en los períodos electorales porque 'las elecciones se convierten en casi la única oportunidad en la cual el imaginario político masculino admite la presencia de las mujeres en un espacio político que se reduce a las urnas'." [Cansino, 2001: 21-22].

El Informe de Desarrollo Humano 2001 del PNUD muestra datos reveladores sobre la iniquidad de género en el acceso a los cargos para el ejercicio del poder político: El 36% de los cargos de dirección de los partidos políticos legalmente inscritos son ocupados por mujeres; en tanto que en las cuatro últimas legislaturas, las mujeres han representado en promedio el 11.31% del total de diputados; las mujeres representan el 23% de las posiciones ministeriales y 12% de las vice-ministeriales en el Órgano Ejecutivo; y a nivel de los gobiernos locales, las mujeres representan el 8% del total de alcaldes, el 12.6% de los síndicos, el 20.6% de los regidores propietarios y el 22.8% de los regidores suplentes [PNUD, 2001].

En la gráfica II.6 se presentan datos sobre la participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa y en los gobiernos locales para el período 1994-2003.

De acuerdo con la gráfica, se observa que los puestos de titularidad de las alcaldías ocupados por mujeres ha disminuido lentamente a lo largo del tiempo, pasando de 30 (11.4%) en 1994 a 24 (9.1%) en 1997, a 22 (8.3%) en 2000 y reduciéndose a 17 (6.4%) en 2003. El mayor número de alcaldesas que ha tenido el país se dio en el período 1994-1997. En lo concerniente a la representación femenina en la Asamblea Legislativa, los datos muestran que 9 (10.7%) mujeres fueron electas diputadas propietarias en 1994, luego crece a 14 (16.6%) en 1997, para posteriormente reducirse a 8 (9.5%) en 2000 y alcanzar 9 (10.7%) en 2003. El mayor número de diputadas se alcanzó en el período legislativo 1997-2000. Probablemente, estas cifras récord que se ponen de manifiesto en las dos esferas políticas, estuvieron influenciadas por la mayor apertura generada en torno a las primeras elecciones de la posguerra, y por la labor de incidencia, propuesta y activismo del movimiento de mujeres. Sin embargo, a pesar de que los datos: "Muestran cambios en la posición política de las mujeres, (...) también muestran los vacíos que todavía tienen las mujeres

Gráfica II.6MUJERES DIPUTADAS PROPIETARIAS Y ALCALDESAS EN EL PERíODO 1994-2003 (Números absolutos)



Fuente: Memorias del TSE, varios años.

en términos de logro de mayores cuotas de representación que tiendan a equilibrar la presencia de los colectivos masculinos y femeninos en el quehacer político de la nación salvadoreña." [Cansino, 2001: 99].

En resumen, se puede señalar que: "Las oportunidades para que las mujeres participen en la dirección de los asuntos públicos siguen siendo, hoy en día, una asignatura pendiente de la democracia tanto liberal como representativa." [Cansino, 2001: 17]. Si bien, los movimientos de mujeres siguen presentes, su intensidad no ha logrado impactar al conjunto de partidos, ni ha logrado generar las condiciones a lo largo del período, para incrementar el número de mujeres en los cargos de elección popular.

El sistema de partidos políticos

El análisis del sistema de partidos del período de posguerra, muestra la presencia de continuidades y novedades respecto del pasado. En cuanto a las continuidades, las elecciones de este período, confirmaron las características del sistema de partidos de la época de la guerra. En este sentido, el sistema prevaleciente ha tenido un carácter multipartidista, polarizado y de competencia centrífuga, y una oferta partidista fluida. Configurando así, según la tipología de Sartori, un sistema de pluralismo polarizado, con un carácter bipolar que le imprime la dinámica de la competencia.[73]

Las novedades en este período se dan mas bien por el lado de la oferta partidista: La ampliación legal del espectro ideológico y la transformación de la guerrilla en partido, aspectos que están directamente asociados a la implementación de los Acuerdos de Paz. En efecto, el sistema de partidos del período 1982-1991 vivía en dos niveles de competencia política: el real y el formal. A partir de la firma de la paz y las transformaciones del sistema político, el espacio formal de esta competencia se va a vincular de manera total con el espacio real. Si bien desde 1989 la izquierda no armada logró incorporarse al escenario electoral, no sería sino hasta el 14 de diciembre de 1992, que la guerrilla se convertiría en partido político, logrando de esta manera su incorporación formal al campo político, y no sería sino hasta las elecciones de 1994 cuando tendría su primera participación electoral.

73. Respecto de esta caracterización para el período de posguerra, véase: PNUD, 2001. Y para el período del conflicto, véase: Córdova, 1992; y Artiga, 2004.

A continuación se analiza la competencia partidista según el tipo de elección. No sólo porque los comicios presidenciales y

legislativos se organizan bajo sistemas electorales diferentes, sino porque el votante muestra una conducta electoral diferenciada entre votaciones para diputados (cada tres años), y las presidenciales (cada cinco años).

Elecciones presidenciales

La competencia partidista en este nivel tiene como finalidad la elección del presidente y vicepresidente de la república bajo una sola circunscripción nacional, por un período de cinco años sin posibilidades de reelección, por lo menos de manera consecutiva tras un primer período. La elección de éste, se rige bajo el principio de representación por mayoría, con la posibilidad de una segunda vuelta cuando en los comicios ningún partido o coalición haya obtenido mayoría absoluta.[74]

El inicio del período de elecciones presidenciales de posguerra requirió de esta última disposición. En 1994, al no obtener ningún partido la mayoría absoluta, se celebró una segunda vuelta, en la que participaron ARENA y la coalición formada por el FMLN-CD-MNR. A partir de las elecciones de 1994, la contienda por el poder político se ha estructurado en torno a dos partidos: ARENA y FMLN, aunque también han participado otros partidos que ya venían funcionando. Sin embargo, esto no impidió la formación de representaciones partidarias nuevas para participar en las contiendas electorales. En el cuadro II.29 se puede visualizar la diversidad y la variabilidad de la oferta partidista que hubo para cada elección.

Dada la gran cantidad de partidos que han participado en las distintas elecciones presidenciales, se puede decir que en El Salvador se ha configurado un multipartidismo. En efecto, aunque–como se verá más adelante–los pesos de los partidos son distintos, el índice Nv[75] (número efectivo de partidos) el cual determina el número de partidos relevantes para el sistema, señala que en El Salvador, en este período, se ha configurado un sistema de partidos multipartidista. Es decir, un valor promedio de 2.63 supone la existencia de 3 partidos que serían más o

74. La segunda vuelta debe celebrarse en un período no mayor de 30 días, y participan los candidatos de los dos partidos más votados.

75. El índice N se calcula así: N=1 (Vi^2), donde Vi = la proporción de votos del i-ésimo partido. Laakso y Taagepera desarrollaron un índice que mide el número de partidos que hay en el sistema: el índice efectivo de partidos tanto electorales (Nv), como parlamentarios (Ns).

Cuadro II.29OFERTA PARTIDISTA EN ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1994-2004

1994	1999	2004
ARENA	ARENA	ARENA
PCN	PCN	PCN
PDC	PDC	—
FMLN/CD/MNR	FMLN/USC	FMLN
MAC	—	—
MSN	—	—
MU	—	—
—	CDU	—
—	LIDER	—
—	PUNTO	—
—	—	CDU-PDC

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.31.

menos del mismo tamaño, cuyo efecto sobre la fraccionalización del sistema, es el mismo que producen los partidos realmente existentes. Ahora bien, es importante señalar que este índice ha ido disminuyendo. Las elecciones de 2004 marcan un hito importante en tanto que produjeron cambios importantes en el sistema de partidos, pues Nv disminuyó a 2.2 lo que implica la formación de un sistema que tiende más hacia el bipartidismo. De igual manera que en la participación, por el momento no se puede determinar si esta tendencia se sostendrá en el tiempo o si mas bien se debe al contexto excepcional en que se desarrolló ese evento electoral.

Siguiendo en esta misma lógica, se puede observar que de todos los partidos presentados en el cuadro II.29, sólo cinco han participado en las elecciones presidenciales de manera continua. La gráfica II.7 presenta el porcentaje de votos obtenidos para estos cinco partidos relevantes en los tres procesos electorales de la posguerra.

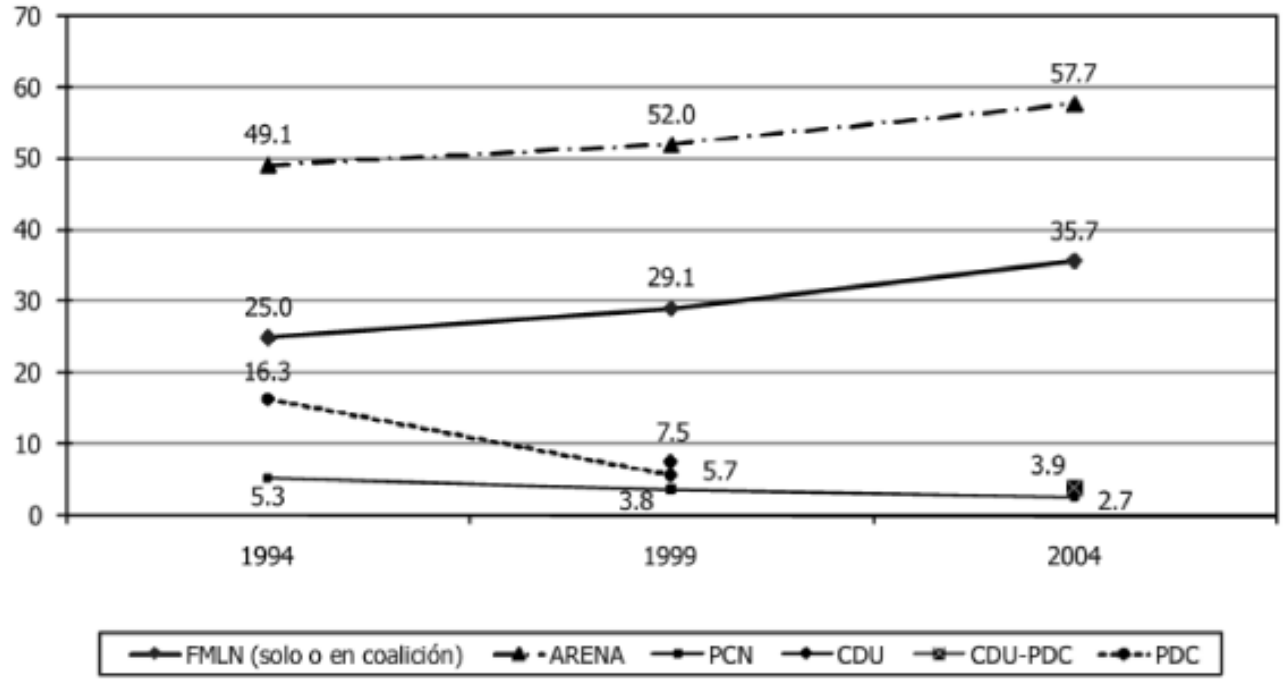
Como se observa en la gráfica II.7, los partidos más votados han sido ARENA y el FMLN. De hecho, éstos han concentrado arriba de los tres cuartos del total de votos válidos, observándose una tendencia ascendente: En 1994, éstos concentraron el 74.1%, el 81% en 1999 y el 93.39% para 2004. Ahora bien, si atendemos al espectro ideológico de dichos partidos, se observa que ambos representan los extremos izquierda-derecha en el espacio de la competencia electoral (ver gráfica II.8). De tal forma que lo que se presenta en El Salvador es un sistema que ha tendido hacia el multipartidismo, pero que ha sido dominado por dos partidos altamente polarizados. Esto obviamente genera implicaciones importantes en los demás partidos, pues de acuerdo a las cifras presentadas arriba, entre el 25.9% y el 6.6% del electorado es acaparado por el resto de partidos. Esta situación, ha provocado en términos institucionales que muchos de los nuevos partidos: Movimiento de Unidad (MU), Liga Democrática Republicana (LIDER), etc., desaparezcan por no haber logrado obtener

Cuadro II.30EVOLUCIÓN DEL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NV) PARA ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1994-2004

Año	Nv
1994	3.00
1999	2.70
2004	2.20
Promedio	2.63

Nv: índice del número efectivo de partidos electorales. Fuente: Elaboración propia en base en el cuadro 2.31.

Gráfica II.7VOTOS OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1994-2004 (Porcentaje de votos válidos)



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.31.

el umbral mínimo de votos requeridos para mantener su registro.[76] Y en términos de la competencia, ha provocado que "los demás partidos" que se ubican entre los dos polos se vean minimizados dado que en estas circunstancias la dirección de la competencia política se ha tornado centrífuga. En tal circunstancia, lo que se observa es que sólo los partidos que tuvieron sus raíces antes o en el tiempo de la guerra, han logrado mantenerse.

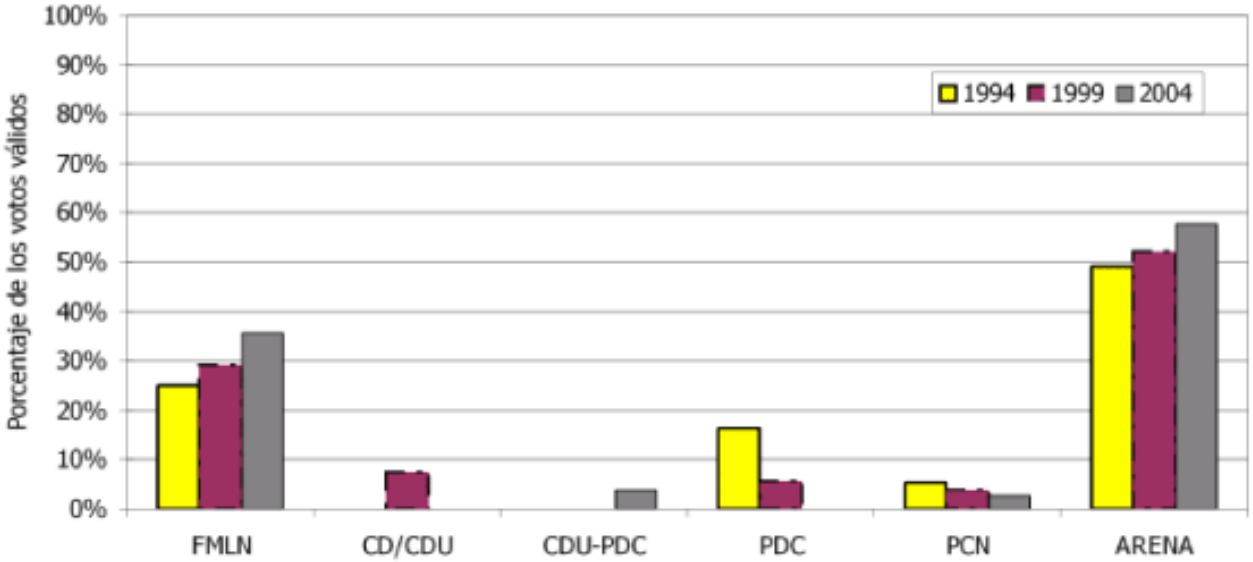
Sin embargo, los resultados de las elecciones de 2004 supusieron una situación extrema en el sistema de partidos que se observó no sólo en términos hipotéticos (con un índice N que tiende más hacia el bipartidismo), sino en términos reales. De acuerdo a lo estipulado en el Art. 182 del Código Electoral, tanto el PCN como la coalición CDU-PDC deberían de haber sido cancelados, al no haber obtenido el umbral mínimo de votos que estipula el 3% para cada partido y 6% si es una coalición formada por dos partidos. Esta situación hubiera supuesto la existencia hoy en día de únicamente dos partidos que representan cada uno de los extremos ideológicos, y la desaparición total de los partidos "de centro" (ver gráfica II.8). Sin embargo, poco después de que el TSE iniciara de oficio la cancelación de los partidos, el PCN y el PDC presentaron en la Corte Suprema de Justicia un recurso de amparo contra el proceso de cancelación iniciado por dicho organismo, argumentando que la actuación de este último infringió sus derechos constitucionales. Luego de un proceso inusitadamente rápido, la CSJ resolvió que efectivamente el TSE violó el derecho de seguridad jurídica del partido y resolvió conceder el amparo, con lo cual se plantea "volver las cosas al estado inmediatamente anterior a dicha resolución."[77] Al momento en que se escribe este informe, estos dos partidos no han desaparecido gracias a que interpusieron un recurso de amparo ante la CSJ, la cual emitió una resolución que favorece su existencia; mientras que en el caso del CDU, por no haber presentado un recurso, perdió su registro electoral como tal, y fundó un nuevo partido bajo el mismo nombre.

Esta situación, independientemente de los efectos sobre el sistema de partidos, que pudiera transformarlo en un bipartidismo con una alta polarización, resulta preocupante por la falta de respeto a las reglas del

76. Para 1994 el umbral era del 1%, en 1997 aumentó al 3% del total de votos de la última elección presidencial.

77. Véase las resoluciones 312-2004 y 313-2004. Sin embargo, no todos los magistrados de la CSJ estuvieron de acuerdo con la resolución. Véase: "Voto disidente de la magistrado Dra. Victoria Marina Velásquez de Avilés", del 17 de diciembre de 2004.

Gráfica II.8 Porcentaje de votación de cada partido y/o coalición para las elecciones de 1994, 1999 y 2004, presentado bajo un continuo izquierda–derecha



Nota: El FMLN participó en coalición en 1994 con CD y MNR; y en 1999, con el Partido Unión Social Cristiana (USC).

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.31.

Cuadro II.31 Resultados electorales en las elecciones presidenciales en El Salvador, período 1994-2004

Partidos	1994 Primera vuelta	1994 Segunda vuelta	1999 Primera vuelta	2004 Primera vuelta

	Votos válidos	%	Votos válidos	%	Votos válidos	%	Votos válidos	%
ARENA	651,632	49.11	818,264	68.35	614,268	51.96	1,314,436	57.71
FMLN-CD-MNR	331,629	24.99	378,980	31.65				
FMLN-USC					343,472	29.05		
FMLN							812,519	35.68
PCN	70,854	5.34			45,140	3.82	61,781	2.71
PDC	215,936	16.27			67,207	5.68		
CDU					88,640	7.50		
CDU-PDC							88,737	3.9
MAC	10,901	0.82						
MU	31,925	2.41						
MSN	13,959	1.05						
LIDER					19,269	1.63		
PUNTO					4,252	0.36		
Total	1,326,836	100.00	1,197,244	100.00	1,182,248	100.00	2,277,473	100.00

Fuente: Córdova, 2003; y Memoria del TSE para 2004.

juego, en lo relacionado con el requisito de votación mínima requerida para que el partido mantenga su registro electoral.

Elecciones legislativas

A diferencia de las elecciones presidenciales, el sistema electoral para elegir diputados se basa en el principio de representación proporcional.[78] Se elige a 84 diputados distribuidos en 15 circunscripciones plurinominales,[79] bajo la fórmula de cociente electoral y resto mayor, por un período de tres años con posibilidades de reelección.

En el período de posguerra se han celebrado cuatro elecciones para elegir diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa. En el cuadro II.32 se muestra la oferta partidista para cada elección, en donde se observa una gran cantidad de partidos que han competido en las elecciones legislativas: 9 en 1994, 13 en 1997, 10 en 2000 y 11 en 2003. En efecto, 23 partidos han participado en total, pero en promedio cada elección ha logrado articular una competencia en torno a 10 partidos; aunque únicamente 5 partidos han participado en los cuatro eventos electorales. En este sentido, estos 5 partidos (ARENA, FMLN, PCN, PDC y CD/CDU) constituirían la oferta estable de la posguerra porque han logrado tanto mantenerse en la lucha política, como obtener representación en la Asamblea; y al mismo tiempo esto es un indicador de que en El Salvador, también en este aspecto, se ha configurado un multipartidismo.

La evolución y el promedio tanto del índice del número efectivo de partidos electorales (Nv) como del índice del número efectivo de partidos parlamentarios (Ns) para el período, reafirma el carácter multipartidista. En efecto, en el cuadro II.33 se puede observar que *Nv* obtiene en promedio 3.8 y *Ns* 3.5, lo cual supone la existencia de casi cuatro partidos hipotéticos cuyos pesos producen en el sistema el mismo efecto de los realmente existentes para cada elección.

Ahora bien, la diferencia existente entre *Nv* y *Ns* se debe en gran medida a que el sistema de asignación de escaños posibilita fenómenos de desproporcionalidad entre el peso electoral y el peso político de los

78. Sin embargo, como indica Artiga [2004: 167]: "La proporcionalidad lograda no es exacta en dos sentidos. Por un lado existe una desproporcionalidad en el reparto de los escaños entre las circunscripciones. Por otro lado, la distribución de los escaños entre los partidos contendientes también se desvía del resultado esperado, según sus proporciones de votos."

79. 14 circunscripciones de carácter departamental: 1 de 16 escaños, 1 de 6, 2 de 5, 2 de 4, 8 de 3; y 1 nacional de 20 escaños.

partidos, pues la distribución de los escaños entre los partidos contendientes se desvía del resultado esperado, según sus proporciones de votos.

Pese al carácter multipartidista que define al sistema de partidos a nivel legislativo, se puede observar que, de nuevo, dos son los partidos que dominan en la contienda electoral legislativa. La gráfica II.9 muestra la suma de los porcentajes de votos obtenidos por los dos partidos más votados: FMLN y ARENA. Como se puede observar, la concentración del voto de estos dos partidos, en ningún momento fue menor del 66%. Esto indica que, a pesar de la gran cantidad de competidores, en promedio casi dos tercios de los votos son capturados por los dos partidos mayoritarios, mientras que el tercio restante se reparte entre los demás partidos.

Cuadro II.32OFERTA PARTIDISTA EN ELECCIONES LEGISLATIVAS, 1994-2003

Partidos	1994	1997	2000	2003
ARENA	X	X	X	X
FMLN	X	X	X	X
PCN	X	X	X	X
PDC	X	X	X	X
CD/CDU	X	X	X	X
MAC	X	—	—	—
MU	X	X	—	—
MSN	X	X	—	—
MNR	X	—	—	—
PD		X	X	
PL	—	X	—	—
PRSC	—	X	—	—
PLD	—	X	X	—
MAS	—	X	—	—
PUNTO	—	X	—	—
PAN	—	—	X	X
USC	—	—	X	—
PPL	—	—	X	—
AP	—	—	—	X
PFC	—	—	—	X
PSD	—	—	—	X
PPR	—	—	—	X
PMR	—	—	—	X
Total partidos	9	13	10	11

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los resultados para estos dos partidos, se encuentra que estas elecciones han sido cada vez más competitivas, pues el margen de victoria entre ambos partidos ha disminuido de 23.64% en 1994, a 2.38% en 1997, a 0.82% en 2000 y crece a 2.05% en 2003.

Otro aspecto que es importante destacar de las elecciones legislativas es la inestabilidad de la oferta: Hay un constante aparecer y desaparecer

Cuadro II.33EVOLUCIÓN DEL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS, 1994–2003

Año	Nv	Ns
1994	3.5	3.1

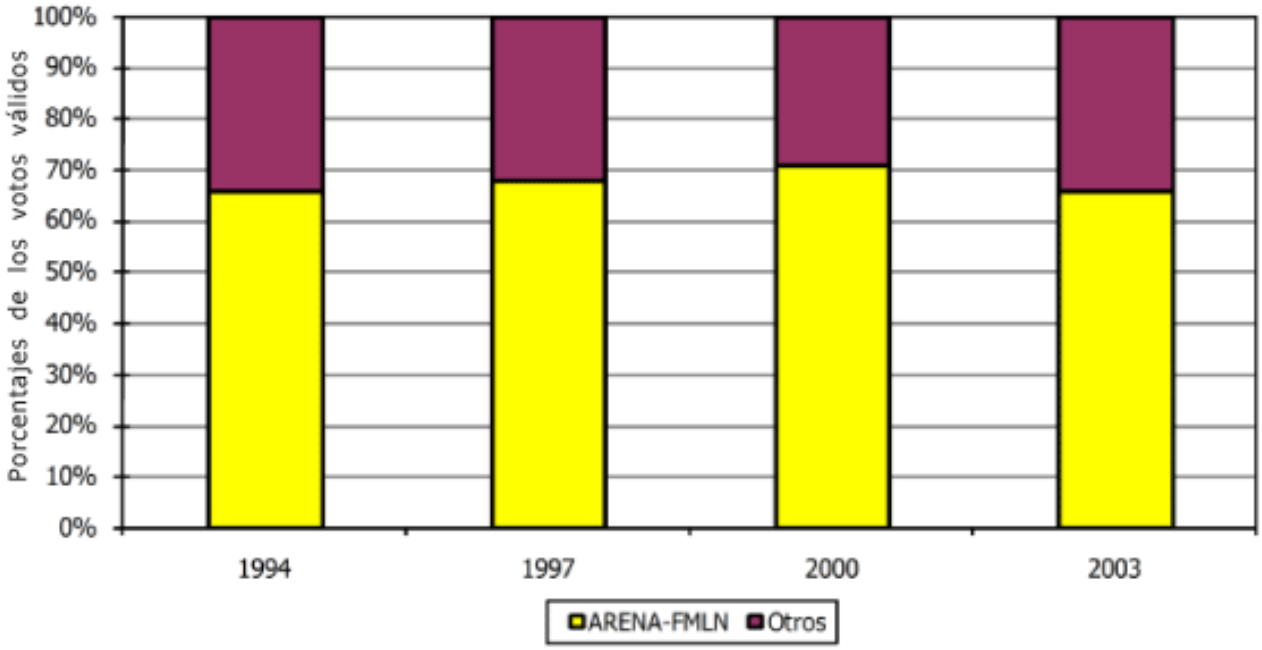
1997	4.0	4.1
2000	3.7	3.5
2003	4.1	3.5
Promedio	3.8	3.5

Nv: índice del número efectivo de partidos electorales.

Ns: índice del número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.37.

Gráfica II.9CONCENTRACIÓN DEL VOTO DE LOS DOS PARTIDOS MAYORITARIOS Y LOS "OTROS" EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, PERíODO 1994–2003



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.37.

de partidos que contienden en elecciones (como ya se apreció en el cuadro II.32). De hecho, se observa que la tendencia predominante es hacia la desaparición inmediata de los partidos que nacen para cada elección, pues dado que el voto se concentra mayoritariamente en dos partidos, las posibilidades de que los nuevos superen el umbral mínimo, disminuye. "Es decir, estamos frente a una oferta inestable que hace que el sistema de partidos no pueda considerarse como *estructurado*." [Artiga, 2004: 113]. Ahora bien, si se deja de lado a estos partidos y si se toma en cuenta únicamente a los partidos que han logrado representación legislativa, puede observarse que de 10 partidos que en promedio contienden para cada elección, sólo 5 han obtenido escaños de manera continua en las cuatro legislaturas: ARENA, PDC, CD/CDU, PCN y FMLN.

Cuadro II.34MARGEN DE VICTORIA EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, PERíODO 1994–2003 (Porcentajes)

Año	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**
Margen de victoria	23.64	2.38	0.82	2.05

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro II.35OFERTA PARTIDISTA CON PRESENCIA PARLAMENTARIA, 1994-2003

Partidos	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**
ARENA	X	X	X	X
FMLN	X	X	X	X
PCN	X	X	X	X
PDC	X	X	X	X

CD/CDU	X	X	X	X
MU	X	X	—	—
PRSC	—	X	—	—
PLD	—	X	—	—
PD	—	X	X	—
PAN	—	—	X	—
Total	6	9	7	5

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.37.

Esta inestabilidad de la oferta partidista con presencia parlamentaria puede ser medida a través del índice de fluidez partidista (Fp), donde un valor de 0 indicaría que la oferta partidista está estructurada. El cuadro II.36 presenta los niveles de fluidez, en donde puede apreciarse que el valor máximo se dio para 1994 (14.3) y éste ha ido disminuyendo hasta alcanzar un valor de 1.2 en 2003, lo cual estaría indicando que de seguir así, el sistema estaría tendiendo hacia la estructuración de la oferta.

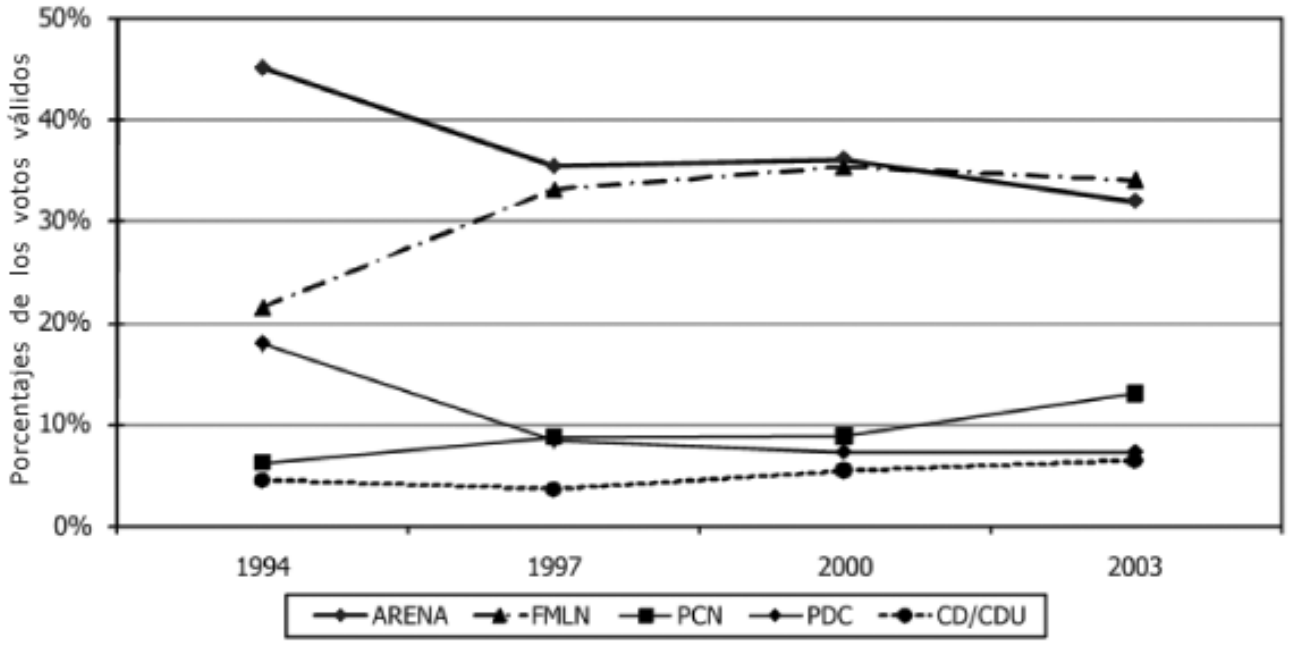
En la gráfica II.10 se puede observar la evolución de las preferencias del voto para las distintas elecciones legislativas. ARENA obtuvo en 1994 su nivel más alto de votación en el período de posguerra, para luego registrar una drástica caída para las elecciones de 1997, y a partir de ese momento una lenta recuperación en su nivel de votación sin alcanzar el nivel de 1994. ARENA hasta el 2000, había sido el partido más

Cuadro II.36ÍNDICE DE FLUIDEZ PARTIDISTA CON PRESENCIA PARLAMENTARIA EN EL SALVADOR, PERíODO 1994–2003

Año electoral	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**
índice Fp	14.3	3.0	7.8	1.2

Fuente: Artiga, 2003: 222.

Gráfica II.10VOTOS OBTENIDOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, PERíODO 1994–2003



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 2.37.

votado y la primera fuerza electoral en la Asamblea,[80] aunque registrando un margen de victoria cada vez más reducido, hasta convertirse en la segunda fuerza electoral en el 2003.

El FMLN ha mantenido un crecimiento constante entre 1994 y 2003, habiéndose ubicado muy cerca del nivel de votación de ARENA para las elecciones de 1997 y 2000, y convirtiéndose en la primera fuerza electoral a nivel legislativo para el 2003. En el caso del PDC se observa una tendencia decreciente que se ha debido entre otras cosas, a las múltiples rupturas que ha sufrido en la última década, siendo una de las de mayor peso, la creación del Partido Renovación Social Cristiano (PRSC), el cual en esencia continúa en las elecciones del 2000 bajo la denominación de USC. Por su parte, el PCN ha mantenido un crecimiento moderado pero sostenido, y el CD/CDU ha mantenido un nivel de votación relativamente estable en este período. Lo anterior, en términos de escaños obtenidos en la Asamblea se visualiza en el cuadro II.37. Con independencia de lo mencionado anteriormente sobre la desproporcionalidad producida en el reparto de los escaños entre los partidos contendientes, se observa que el mayor número de votos en la arena legislativa se divide principalmente entre los dos partidos más opuestos ideológicamente. Situación que en diversas ocasiones ha llevado a una parálisis en la toma de decisiones en el Órgano Legislativo. ARENA había obtenido 39 diputados en 1994, disminuyendo a 28 para 1997, luego aumenta a 29 en 2000 y disminuye a 27 en 2003. En el caso del FMLN se observa una tendencia sostenida en su crecimiento, pasando de 21 diputados en 1994 a 27 en 1997, luego aumenta en 2000 a 31 obteniendo la fracción legislativa más numerosa, la cual mantiene para el 2003. Por su parte, el PCN y el CD/CDU han ido aumentando su fracción legislativa; mientras que el PDC la ha disminuido.

En este apartado cabe señalar uno de los problemas que se deriva de la legislación electoral vigente. Algunos partidos han logrado obtener diputados, sin que esto necesariamente implique que hayan obtenido el porcentaje mínimo de votos necesarios para mantener su registro electoral. Un ejemplo lo presenta la coalición CDU, formada por CD y por el Partido Demócrata (PD), en las elecciones del año 2000, cuando no obtuvieron el 6% de votos requeridos y aún así lograron tres escaños legislativos. En circunstancias similares se encontró el MU en 1997. Éstas son situaciones anómalas que evidencian la necesidad de una reforma a la legislación electoral.

80. Aunque en términos porcentuales, ARENA bajó un poco más de 13 puntos entre 1994 y 2003, en términos absolutos, sus votos han ido aumentando lentamente desde 1997.

Cuadro II.37DIPUTADOS DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS, PERÍODO 1994–2003

Partidos	1994		1997		2000		2003	
	% votos válidos	No. de diputados	% votos válidos	No. de diputados	% votos válidos	No. de diputados	% votos válidos	No. de diputados
ARENA	45.03	39	35.40	28	36.04	29	31.91	27
FMLN	21.39	21	33.02	27	35.22	31	33.96	31
PCN	6.21	4	8.70	11	8.82	14	12.95	16
PDC	17.87	18	8.36	10	7.19	5	7.28	5
CD/CDU	4.45	1	3.50	2	5.38	3	6.37	5
MU	2.49	1	2.25	1				
PRSC			3.58	3				
PLD			3.15	2				
PAN					3.71	2		
Total	100	84	100.00	84	100.00	84	100.00	84

Fuente: Córdova, 2003; y Memoria del TSE para 2003.

Cuadro II.38EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL, 1994–2003

	1994	1997	2000	2003
Volatilidad electoral legislativa	22.09	19.15	8.3	5.3

Fuente: Elaboración propia en base en el cuadro II.37.

Todos estos cambios en las preferencias electorales pueden ser medidos a través del índice de Pedersen de volatilidad electoral, el cual mide la transferencia de votos de un partido a otro entre dos elecciones. El cuadro II.38 muestra la evolución del índice de volatilidad.[81]

Se puede observar que 1994 ha sido el año donde la volatilidad ha alcanzado el máximo valor, debido principalmente a los cambios originados por el lado de la oferta partidista, específicamente debido al ingreso del

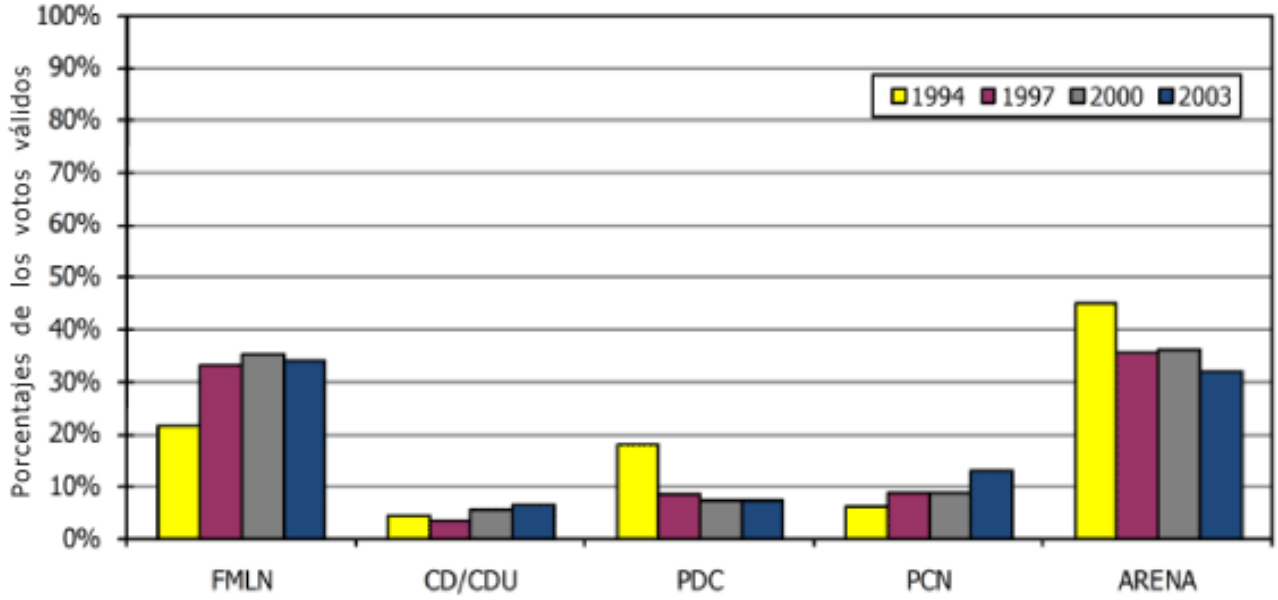
81. Cuanto más grande sea el valor, mayores son las posibilidades de un cambio. Debe señalarse que el índice de volatilidad está concebido para el caso de los sistemas de partidos estructurados. Por ello, tomaremos la opción que propone Artiga [2004] trabajando con la parte más estable de la oferta partidista y considerando a la parte inestable en una categoría residual de "otros" partidos.

FMLN en la competencia electoral. Pero en general, la volatilidad registrada en el período está asociada al descenso continuo de la fuerza electoral del PDC. "En la medida en que este partido representó una opción intermedia entre ARENA y el FMLN, dicho descenso es una de las características de los sistemas de partidos polarizados. Mientras los extremos se fortalecen, el partido en el centro se debilita." [Artiga, 2000: 145].

Para el 2003, la volatilidad ha disminuido a 5.3, lo cual sugiere que la transferencia de votos de unos partidos a otros ha ido disminuyendo debido a que se ha logrado crear una oferta partidista más o menos estable como consecuencia del incremento en los umbrales mínimos requeridos para la participación y representación de los partidos. Esta disminución reduce las posibilidades de un cambio. En cuanto a la dirección de la competencia partidista, se observa que el electorado que vota para las elecciones legislativas, tiende a alinearse hacia los extremos del espectro ideológico, tal como se visualiza en la gráfica II.11. Esto indica que también para las elecciones legislativas se ha configurado una dinámica en la que prevalece la tendencia centrífuga hacia los extremos.

Efectivamente, la gráfica permite visualizar cómo los dos partidos que marcan la pauta del comportamiento político y electoral se encuentran en los extremos del espectro ideológico izquierda-derecha. A nivel

Gráfica II.11PORCENTAJE DE VOTACIÓN DE CADA PARTIDO PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1994, 1997, 2000 Y 2003, PRESENTADO BAJO UN CONTINUO IZQUIERDA-DERECHA



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro II.37.

legislativo se tiene un pluralismo polarizado, con una configuración bipolar, y con una dirección de la competencia de carácter centrífugo.

Para medir el grado de polarización, suele utilizarse el índice de distancia ideológica, el cual indica la medida en que dos grupos cualesquiera del electorado–o de las élites parlamentarias–difieren en su auto ubicación o en la ubicación que le asignan a sus partidos. Cuanto mayor es la distancia ideológica, mayor es la polarización del sistema; mientras que cuando la distancia es menor, el sistema tiende a tener una competencia moderada. El cuadro II.39 muestra la ubicación ideológica de las élites parlamentarias de los dos partidos mayoritarios salvadoreños en una escala de 1 a 10, donde 1 representa la posición más a la izquierda y 10, la posición más a la derecha.

De acuerdo con el cuadro II.39, se tiene que la distancia ideológica entre los partidos mayoritarios habría aumentado. De 1994 a 1998 según la percepción de las élites parlamentarias, tanto el FMLN como ARENA aumentaron la brecha ideológica, más hacia los extremos del espectro político-ideológico.

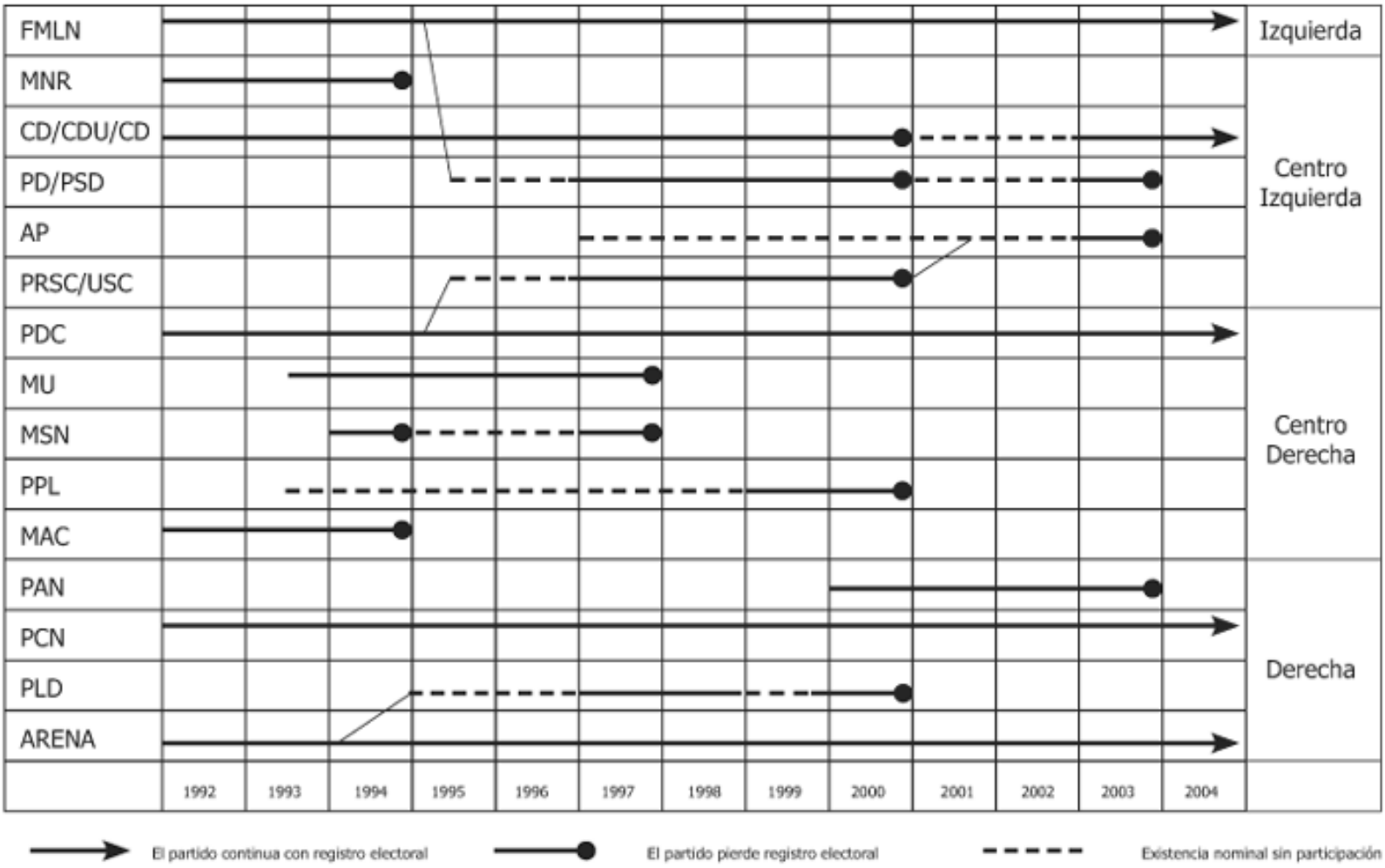
Cuadro II.39UBICACIÓN Y DISTANCIA IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS, SEGÚN LAS ÉLITES PARLAMENTARIAS, 1994 Y 1998

Año	Ubicación ideológica		Distancia ideológica
	FMLN	ARENA	
1994	3.1	7.3	4.6
1998	1.9	8.6	7.4

Nota: Utilizando una escala ideológica de 1 a 10, ¿dónde ubicaría usted a su partido político? Fuente: Artiga, 2004: 100.

En el diagrama II.2 se puede observar la evolución de los partidos políticos activos en el escenario electoral para el período 1992-2004. En este diagrama se ha hecho un esfuerzo por ubicar a todos los partidos políticos en el continuo izquierda-derecha, lo cual es complicado de hacer debido a la carencia de información en algunos partidos sobre su programa e ideología, y en otros casos debido a que hay variaciones de posicionamientos políticos según los temas y dependiendo de los momentos. En todo caso, éste es un primer esfuerzo por realizar este ejercicio, que debería ser afinado en futuros análisis.

Diagrama II.2EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLíTICOS ACTIVOS EN EL CAMPO ELECTORAL, 1992-2004



Nota: (1) La Coalición en la que participaba CD pierde su registro en el 2000, y se forma el CDU como partido y participa en el 2003. (2) El PD participa en coalición con CD y PPL, llamándose Coalición Centro Democrático Unido. También lo hace para el 2000, pero sin el PPL y en el 2003 participa sólo el PSD. (3) USC para 1999 participa en coalición con el FMLN; para el 2000 participa solo. (4) El PPL participa en 1999 en coalición con CD y PD. (5) En 1997, el PLD sólo participa para elecciones municipales. Notas al diagrama II.2:

a) El FMLN participa ininterrumpidamente para todo el período, sufriendo dos escisiones: Una en 1995 y otra en el 2002. Para las elecciones presidenciales de 1994 participa en coalición con el MNR y con la CD. En las presidenciales de 1999 participa en coalición con USC.

b) El MNR participa solo en las elecciones legislativas de 1994 y pierde su registro al no alcanzar el 1% de votos.

c) La CD, surge en 1993 como fusión del MPSC, PSD y UDN. Participa en 1994 en coalición con el FMLN y con el MNR para presidente; y con el FMLN para diputados. En 1997 participa solo. En 1999 forma junto al PD y al Partido Popular Laborista (en adelante PPL) la Coalición Centro Democrático. En el 2000 vuelve a participar en la Coalición Centro Democrático Unido y al no obtener el 6% de votos, pierde el registro. Sin embargo, consigue retener 3 diputados en la Asamblea. Para el 2003 se crea como partido, llamándose CDU. En las elecciones de 2004 forma una coalición con el PDC, pero al no obtener el 6% de los votos, pierde el registro. Pero un decreto temporal le permite reinscribirse como Cambio Democrático.

d) El PD nace como fruto de una escisión del FMLN en 1995. En 1997 forma una alianza con el PDC. En 1999 participa para elecciones presidenciales con la Coalición Centro Democrático. En 2000 forma parte de esta misma coalición, la cual pierde registro electoral al no obtener el mínimo requerido de votos. Para el 2003, surge como PSD y al no obtener el 3% de votos, pierde el registro.

e) El PRSC se desprende del PDC en diciembre de 1995. Participa en 1997 y logra obtener escaños en la Asamblea. Para 1999 se forma USC y participa en coalición con el FMLN. En el 2000 participa y pierde su registro electoral.

f) El MU participa en 1994. En 1997 obtiene un diputado, pero pierde su registro electoral.

g) El PDC participa ininterrumpidamente en todo el período, sufriendo la escisión del PRSC.

h) El AP participa solo en elecciones del 2003 y pierde su registro.

i) El Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN) participa en 1994 sin conseguir ningún diputado ni concejo municipal y pierde el registro electoral. Introduce un recurso de nulidad ante la CSJ y logra nuevamente su aceptación legal en 1997, pero pierde nuevamente su registro electoral.

j) El MAC participa en las elecciones de 1994, pero pierde su registro electoral.

k) El Partido Acción Nacional (PAN) nace para las elecciones del 2000, se mantiene y en el 2003 pierde su registro.

l) El PCN participa ininterrumpidamente para todo el ciclo.

m) El Partido Liberal Democrático (PLD) nace como partido en 1995 como escisión de ARENA, participa en 1997. No participa en 1999 y en el 2000 pierde su registro.

n) ARENA participa ininterrumpidamente en todo el ciclo. Sufre dos escisiones: El PLD y el PPR.

C. Conclusiones acerca de la democracia representativa

Luego del análisis presentado sobre los diversos indicadores propuestos para situar el estado de la democracia representativa en El Salvador a partir de los Acuerdos de Paz, y recordando el objetivo inicial del proyecto, se puede concluir que la mayor contribución de la paz a esta dimensión se encuentra en la institucionalización de la democracia electoral expresada en la celebración de elecciones periódicas, libres y competitivas como único medio válido y legítimo para conquistar o retener cuotas de poder político.

Es a partir de las elecciones de 1994 (las primeras de la posguerra) que se puede hablar de la celebración de elecciones libres y competitivas. En este sentido, los Acuerdos de Paz pueden ser vistos como que jugaron un papel fundante de la democracia política. Fundante en tanto que atendiendo a sus objetivos (Acuerdo de Ginebra) lo que buscaban era "impulsar la democratización del país".

Los acuerdos impulsaron la democracia desde dos aspectos importantes: a) incorporaron a la guerrilla como partido político, y b) sustituyeron al antiguo CCE por un Tribunal Supremo Electoral y se legisló en materia electoral. Lo primero supuso no solo la introducción del FMLN al sistema partidario, sino que reforzó la pluralidad del sistema político. Es decir, a partir de aquí el espectro partidario se abre y permite la expresión de pensamientos ideológicos diversos. Lo segundo, supuso la generación de las reglas básicas del juego en materia electoral, proporcionando así independencia, confianza y credibilidad en los procesos electorales.

Ahora bien, siguiendo el sentido de los acuerdos, éstos en su conjunto fungieron también como instrumento de redistribución de poder y de reasignación de funciones políticas. Al separar a los militares del papel que jugaban en la política, los acuerdos transfirieron ese papel al sistema de partidos políticos. De tal forma que a partir de 1992 los partidos han gozado de una cuota de poder bastante importante en el país.

Así las cosas, el objetivo del "impulso de la democratización del país" se puede considerar completo. Ahora bien, como se mostró a lo largo de este apartado, existen importantes déficit en el proceso demo-crático del país que apuntan en su núcleo precisamente a los partidos y al sistema de partidos, y al organismo electoral. Pero estos déficit ya no se pueden analizar a la luz de los acuerdos, sino mas bien tienen que ver con el propio desarrollo de la búsqueda de la consolidación institucional y democrática en el país.

Lo que se pone en evidencia es la crisis de representación existente en el sistema de partidos, tanto en lo que tiene que ver con la relación entre representantes y representados, en donde los partidos no están cumpliendo con sus funciones básicas, y en particular con la agregación de intereses y representación. Efectivamente, las encuestas de opinión muestran que la población no se siente representada. Esta falta de conexión entre representante y representado, aunado al aumento de la desconfianza hacia los partidos estaría estimulando una baja participación. Con excepción de las elecciones presidenciales de 2004, se observaban bajos niveles de participación para los dos tipos de elección. En este sentido, se observa una paradoja, mientras han mejorado las condiciones en las cuales se realizan los procesos electorales, se observan bajos niveles de participación electoral.

Ahora bien, por otro lado, se está percibiendo un recrudecimiento en la polarización política entre los dos principales partidos. Esta polarización es la que a nivel del sistema de partidos estaría reduciendo los espacios para los partidos ubicados en el "centro". Más preocupante aun es que aumenta la polarización, al mismo tiempo que se reduce la capacidad de diálogo y entendimiento entre los dos partidos mayoritarios.

Por otro lado, persisten fuertes cuestionamientos en torno a la actuación del TSE. Las elecciones de 2004 marcaron un hito importante, pues no cumplió eficientemente con su papel, al permitir el inicio de una campaña anticipada, no logró resolver sobre distintos recursos que fueron presentados durante el desarrollo de la campaña electoral, ni tampoco controló el uso de propaganda electoral inapropiada.

De manera retrospectiva se puede decir que tanto para el período del conflicto como para el del posconflicto, el sistema de partidos muestra continuidad en las características del formato. En lo fundamental, se trata de la misma configuración heredada de la transición política. Es decir ambos se caracterizan por un lado, en el carácter multipartidista con tres partidos relevantes y con dirección de competencia centrífuga (tanto en elecciones presidenciales como legislativas). Los cambios en el sistema se han dado mas bien por el lado de la oferta partidista, en específico en la aparición de partidos nuevos. Más allá de que ciertos partidos han logrado algún grado de continuidad y que por ello se puede hablar de una tendencia hacia la estructuración de la oferta, la transitoriedad de las coaliciones políticas y de algunas formaciones partidarias plantean una problemática en relación con los partidos políticos.

Por último, si bien se ha avanzado en la democratización del país, no se puede hablar de que la democracia salvadoreña se haya consolidado. La revisión que se ha hecho en este apartado nos lleva a plantear que una tarea urgente e impostergable para revitalizar y profundizar el proceso democrático salvadoreño es avanzar en la reforma política. Pero cabe aclarar que se necesita de una segunda generación de reformas para profundizar la democracia, no para fundarla. Los acuerdos cumplieron su objetivo.

4.3. PARTICIPACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO

En la historia política nacional, nunca antes había estado tan presente y vigente la libertad de expresión y de prensa, la libertad de reunión y de asociación, que permiten la formación de una oposición política y el derecho de protesta, al mismo tiempo que contribuyen al control sobre el poder. Todos estos derechos, sin duda fortalecen a la sociedad, pues generan las condiciones básicas para su organización, expresión y movilización, y posible incidencia en las instituciones estatales. Sin embargo, como se verá en este apartado, en El Salvador la existencia legal de estos derechos que formalmente abren y posibilitan la actuación de la sociedad, no necesariamente se traducen en acciones efectivas. Este es un aspecto que debería ser motivo de futuros análisis. Independientemente de la debilidad y dispersión que pueda existir en las organizaciones de la sociedad civil, ésta no solo carece de mecanismos y de espacios que posibiliten y potencien su actuar, sino que además en los pocos mecanismos y espacios que existen, se evidencia una desigual repartición. Así por ejemplo, no todos los sectores de la sociedad tienen las mismas oportunidades de expresar sus ideas a través de los medios de comunicación, ni tampoco se encuentran en igualdad de circunstancias para ser oídos y opinar sobre las decisiones de políticas públicas. A esto se debe agregar que los mecanismos existentes para facilitar la participación ciudadana datan de la década de los ochenta, y su uso se encuentra enmarcado principalmente dentro del ámbito local. Esta situación es afectada por un contexto de alta

polarización política, en donde las dos principales fuerzas políticas han perdido la capacidad de concertar y alcanzar acuerdos en temas relevantes para el país.

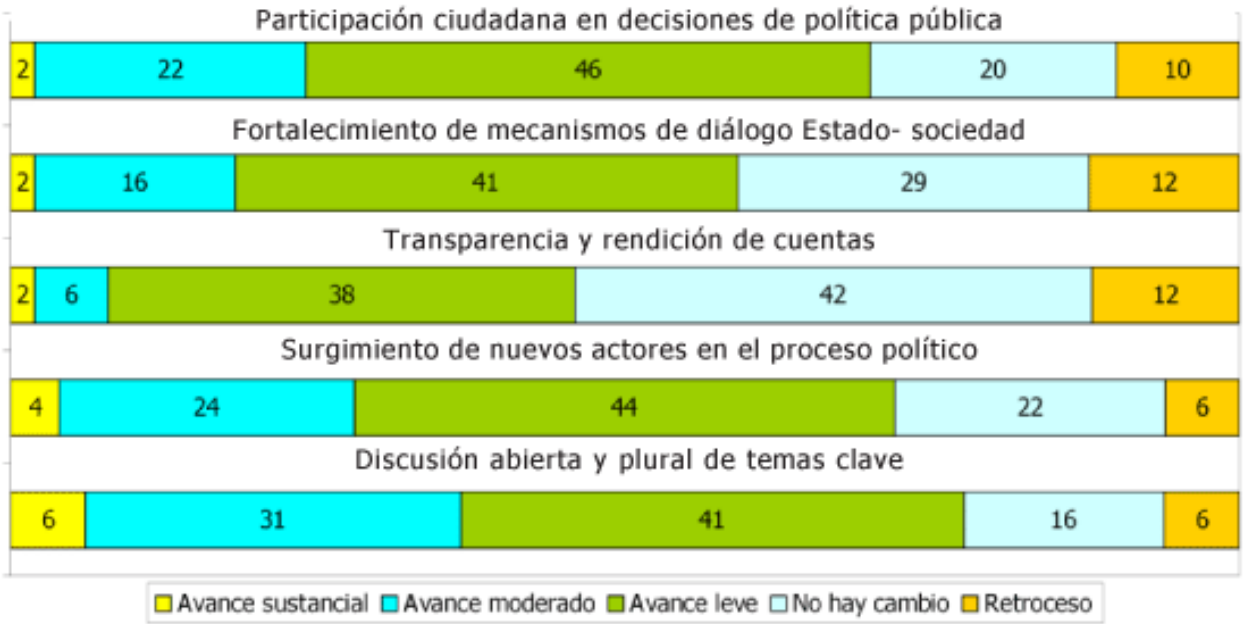
El apartado se estructura de la siguiente manera: Se presentan las valoraciones de las élites entrevistadas, y se revisan con más detenimiento los indicadores relacionados con la dimensión de participación y espacio público. Las mismas son concertación y espacios de diálogo, así como el fortalecimiento de la sociedad civil. Finalmente, se presentan las conclusiones.

A. Valoración de las élites con respecto a la participación y el espacio público

Los resultados que se observan en la gráfica II.12 provienen de las respuestas de 50 personas a las que se pidió que completaran las boletas de juicio de evaluación (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados en relación con la participación y el espacio público.

La gráfica II.12 muestra los porcentajes de las valoraciones hechas por las élites entrevistadas para cada una de las preguntas referidas a la dimensión sobre la participación y el espacio público. En torno a la misma se pueden hacer cuatro consideraciones. En primer lugar, en términos generales se puede observar una valoración menos positiva, así como menores diferencias en las valoraciones de las personas entrevistadas sobre los distintos aspectos abordados. En segundo lugar, para ninguna de las preguntas los entrevistados expresan una valoración de que ha habido avance significativo. En tercer lugar, hay una valoración de que ha habido avance regular con respecto a la discusión abierta y plural de temas clave (37%) y con respecto al surgimiento de nuevos actores en el proceso político (28%). En cuarto lugar, hay una valoración

Gráfica II.12VALORACIÓN DE ÉLITES SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y EL ESPACIO PÚBLICO (Porcentajes)



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

de estancamiento en relación con la participación ciudadana (24%), el fortalecimiento de mecanismo de diálogo Estado-sociedad (18%) y con respecto a la transparencia y rendición de cuentas (8%). En relación con el fortalecimiento de mecanismo de diálogo Estado-sociedad y de la transparencia y rendición de cuentas, el 12% para cada uno, opinan que ha habido un retroceso.

De acuerdo con las valoraciones de las personas entrevistadas, los Acuerdos de Paz en poco contribuyeron a los ámbitos descritos dentro de la participación y el espacio público. En general en la mayoría de los ítems las personas señalan un

avance regular o un estancamiento, y es que ciertamente esto está muy ligado al carácter meramente político de los acuerdos, como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones. De hecho, el ámbito de la participación en ningún momento fue tratado en los acuerdos. Al contrario de otras dimensiones, probablemente ésta es la que evidencia mayores déficit, no sólo por los vacíos mencionados, sino porque como se verá en el período de posguerra se puede visualizar un estancamiento y algunos retrocesos en lo que se refiere a la capacidad de construir acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país, así como en las limitaciones en los mecanismos de participación y diálogo entre el Estado y la sociedad. Así, como en la debilidad en los órganos de control y las dificultades en el acceso a la información.

B. Los indicadores de la participación y el espacio público

En esta sección se abordan los temas acerca de la concertación y espacios de diálogo, y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Concertación y espacios de diálogo

En los países que tuvieron conflictos armados en la región centroamericana, se logró una solución política a las guerras, lo cual implicó una capacidad de negociación y construcción de acuerdos entre las principales fuerzas políticas. En estas transiciones–de la guerra a la paz, y de regímenes autoritarios a otros más incluyentes y democráticos–los mecanismos e instancias de diálogo y concertación entre las fuerzas políticas e instancias de gobierno, y entre éstas y la sociedad, han jugado un papel muy importante. Si bien por las circunstancias históricas no se puede decir que existe en estas sociedades una cultura de diálogo y concertación arraigada, sí se puede visualizar en ellas algunos esfuerzos por hacer de este mecanismo una herramienta de soporte adicional que ayude a fortalecer la legitimidad del sistema.

Este esfuerzo, según Cerdas [2000: 6] presenta a nivel regional tres diversos momentos y finalidades. La concertación:

> "(a) Como negociación para la paz y la conciliación nacional, (b) como concertación para la ejecución de los acuerdos y su control correspondiente; y (c) como eventual concertación para lograr la gobernabilidad, una vez alcanzada la paz y ejecutados los acuerdos en lo fundamental." Pero al interior de cada país: "...la evolución y profundidad alcanzadas han sido diferentes. En los puntos primero y segundo, es donde más se ha avanzado. En el punto tercero, sin embargo, los resultados son magros o, en el mejor de los casos, han ido acompañados de políticas de reparto que han deslegitimado al régimen político."

Efectivamente, aun cuando ha habido etapas claras de concertación, de manera general se puede decir que esta práctica: "No ha logrado entronizarse como una práctica institucionalizada (...); no ha logrado convertirse en un mecanismo que se agregue naturalmente a la vida política." [Rivera, 2000: 59].

En el caso de El Salvador, la historia de la concertación es corta y las iniciativas que han logrado desarrollarse han sido frágiles, cambiantes y limitadas. En un estudio reciente se señala que: "(d)esde el gobierno, la concertación ha sido una práctica realizada con las fuerzas consideradas afines en el espectro ideológico, más no con los adversarios (...)." [PNUD, 2003: 273]. Pero, aun con todas las deficiencias que se le pueda señalar, y en comparación con las décadas pasadas, el avance presentado sobre todo en los dos primeros puntos planteados por Cerdas, no puede menospreciarse ni dejar de mencionarse.

Dado que estas iniciativas se han insertado y han respondido en gran medida a diferentes contextos sociopolíticos vividos, es posible agruparlos en distintas etapas semejantes a las propuestas por Cerdas. El informe del PNUD de 2003 identifica tres etapas de la concertación social–o bien del "desarrollo de tejidos de acuerdos y alianzas entre *el gobierno y fuerzas sociales no afines*"–[PNUD, 2003: 273] en El Salvador en el período del posconflicto, a las cuales es posible identificar con las distintas administraciones de gobierno. A estas se debería agregar una cuarta, que corresponde al gobierno del presidente Elías Antonio Saca que tomó posesión el primero de junio de 2004, y sobre la cual no es posible todavía evaluar su desarrollo.

La **primera etapa** se inserta dentro del contexto de la implementación y recalendarización de los acuerdos. En efecto, esta etapa: "Es dominada por los Acuerdos de Paz, los cuales propiciaron un referente claro a las partes (gobierno y ex guerrilla) sobre la ruta básica a través de la cual deberían transitar, especialmente en el cumplimiento de la función de gobierno (...) (1992-1997)." [PNUD, 2003: 273].

Esta etapa, aunque se circunscribió en gran medida a la lógica de las partes, logró en un inicio: "La desactivación civilizada de una conflictividad, que bien pudo convertirse en estallido si no hubieran existido las instancias, los mecanismos y los niveles de diálogo abiertos (...)." [Samayoa, 2002: 264]. El diálogo y la concertación del gobierno con la ex guerrilla fue necesario para asegurar el cumplimiento de lo estipulado por los Acuerdos de Paz.

En esta etapa y como parte de la implementación de los acuerdos, se instaló el *Foro de Concertación Económico-Social*, el cual: "Constituyó un novedoso mecanismo de concertación entre gobierno, empresarios y trabajadores. Novedoso en tanto que se creaba una instancia de acercamiento, diálogo y eventual entendimiento entre sectores tradicionalmente incomunicados (...)." [Córdova, *et al.*, 1998: 97]. El Foro se instaló formalmente el 9 de septiembre de 1992 con la participación de los tres sectores, y se logró definir una agenda y metodología de trabajo de amplio alcance. Sin embargo, este esquema de concertación se agotó con rapidez, sin producir ningún tipo de resultados, debido a las diferencias profundas existentes entre dichos sectores.

La **segunda etapa**: "Se intercala con la anterior, cuando diversas fuerzas sociales y políticas de diferente signo ideológico prevén el agotamiento de los Acuerdos de Paz y la necesidad de sentar otros acuerdos básicos que delimiten el terreno a los actores políticos y civiles, una vez agotada la transición." [PNUD, 2003: 274].

Los mecanismos o espacios de concertación que se vivieron en esta etapa respondieron más que nada a la dinámica generada por la finalización formal de la implementación de los Acuerdos de Paz y a la nueva coyuntura económica que vivía el país alrededor de 1995-1996, y a un ambiente de pesimismo creciente respecto del futuro económico del país [Segovia, 1995 y 1996]. De ahí que los distintos espacios de concertación que surgieron en esta etapa se hayan caracterizado en gran medida por la búsqueda de entendimientos en el área económico-social.

El primer espacio de concertación que tuvo lugar fue el *Pacto de San Andrés*, firmado en mayo de 1995 por el gobierno del presidente Armando Calderón Sol y el recién creado Partido Demócrata (PD). De acuerdo con un dirigente del PD, este pacto daba inicio: "A una nueva correlación de fuerzas orientada a modificar el marco económico y permitir la concreción de propuestas de desarrollo de las fuerzas productivas mediante los recursos del Estado y del sector privado."[82] Sin embargo, éste fracasó, entre otras cosas, debido a que: "Fue firmado con bastante ingenuidad por parte del Partido Demócrata y por consideraciones tácticas por parte del gobierno. A su fracaso contribuyó la rapidez con que sus firmantes procedieron, buscando en los hechos la exclusión de otras fuerzas políticas." [Córdova, *et al.*, 1998: 92]. Un análisis posterior a los hechos, indica que el pacto fue visto por el gobierno y el partido ARENA: "Como una oportunidad coyuntural para superar el *impasse* en la Asamblea Legislativa y obtener los votos necesarios para el incremento al IVA." [Córdova, *et al.*, 1998: 93]. Un año después, el PD anunció la ruptura del pacto debido al incumplimiento del gobierno.

El segundo espacio se da como consecuencia inmediata de la coyuntura económica de 1995-1996. En esta ocasión el liderazgo lo tomó la gremial empresarial más importante del país, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), cuando en agosto de 1996 dio a conocer su "Manifiesto Salvadoreño", el cual identificaba los principales retos que enfrentaba la nación: a) Crecer con base en el ahorro interno; b) El gasto social con responsabilidad fiscal; y c) Hacerlo en democracia. A pesar de que el manifiesto fue bien acogido por parte de las distintas fuerzas sociales y políticas, este esquema de concertación no dio frutos debido en parte a problemas de metodología y de seguimiento, pero sobre todo por la falta de voluntad y capacidad en el gobierno para abrir un proceso de discusión que permitiera alcanzar algún tipo de consensos.

El tercero y quizá más importante espacio fue la creación de la *Comisión Nacional de Desarrollo* (CND). La coyuntura

creada después de las elecciones de 1997 en donde el principal partido opositor logró mayores espacios de representación, generó una nueva dinámica al interior de la Asamblea Legislativa que significó nuevas correlaciones de fuerzas para temas que en ese momento estaban dentro de la agenda de prioridades. A juicio de la coordinadora de la CND:

> "Las polémicas por la privatización de ANTEL y la privatización del sistema de pensiones fueron dos sucesos que, (...) estuvieron en la motivación del entonces Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, para anunciar su decisión de conformar una Comisión de Ciudadanos para que formularan una propuesta de agenda nacional y una metodología para la concertación ciudadana." [Barraza, 2000: 22].

82. Eduardo Sancho, "El pacto de San Andrés: una decisión histórica". *La Prensa Gráfica*, 16 de junio de 1995.

Esta comisión fue creada en mayo de 1997 por el presidente Armando Calderón Sol con el mandato de proponer una metodología y agenda para la formulación de un "Plan de Nación". En enero de 1998 la CND

presentó las "Bases para el Plan de Nación (1998)", en donde se presentó una visión de país y una concepción del desarrollo, identificando desafíos y proponiendo compromisos. La CND logró mantener un perfil alto durante la administración del presidente Armando Calderón Sol, pero quedó prácticamente relegada a un segundo plano con el cambio de gobierno. Y es aquí donde surge la tercera etapa.

La **tercera etapa** surge en algún momento en 2000 en donde: "Se comienza a observar una reducción de los espacios de diálogo y coordinación entre actores políticos y civiles, un incremento de las asperezas y la casi completa incomunicación entre las partes." [PNUD, 2003: 274]. En efecto, a pesar de que el gobierno del presidente Francisco Flores inició su mandato con un discurso en materia de diálogo político, planteando que: "La construcción de grandes alianzas estaría a la base de su plan de gobierno", y generando expectativas sobre las posibilidades de concertación política, éste dio un cambio inesperado. Después del anuncio de la Ley de Integración Monetaria, en noviembre de 2000, y de los terremotos del año 2001: "El clima político se enrareció, los conductos se obstruyeron, las relaciones personales se envenenaron y recrudeció el enfrentamiento, agresivo y estéril con frecuencia, entre el Gobierno y el FMLN." [Samayoa, 2002: 642-643]. En el estudio del PNUD se señala que para 2003: "El ambiente entre las principales fuerzas políticas es de abierta confrontación, habiendo desaparecido los escasos espacios de diálogo que se crearon en los años 1990. Se ha regresado a un ambiente de polarización como lo ha habido en todo el período posterior a la firma de los Acuerdos de Paz." [PNUD, 2003: 274]. En síntesis en materia de concertación no fue posible armar iniciativas, mucho menos lograr alcanzar consensos entre las fuerzas políticas del país.

Es al inicio de la administración de Elías Antonio Saca en 2004, donde comenzaría la **cuarta etapa**, con una dinámica aparentemente de cambio. Si bien se ha creado la figura de la Comisionada para la Gobernabilidad, se ha vuelto a relanzar a la CND [Rivas, 2005], y se ha logrado instalar una mesa de concertación con las distintas fuerzas políticas, a la fecha algunos sectores se muestran escépticos. Sin duda, el ambiente de alta confrontación vivido durante la campaña presidencial, y las consecuencias derivadas de ello, siguen alimentando las dudas de distintos sectores.

Como se ha podido observar, la historia de la concertación entre el gobierno y las distintas fuerzas políticas y sociales ha sido intermitente, con escasos resultados y ha respondido mas bien a situaciones coyunturales. Las dos principales fuerzas políticas del país han perdido en los últimos años la capacidad para administrar sus diferencias y construir acuerdos. En el marco de la nueva realidad política del país en el posconflicto, la Asamblea Legislativa se mostraba como uno de los mejores espacios para que la nueva pluralidad política pudiera construir los consensos necesarios en el período de posguerra. Sin embargo, en términos generales la anterior confrontación militar se trasladó a la arena política, debido en parte a la polarización entre las fuerzas políticas mayoritarias. En el seno de lo que debería ser el espacio institucional de debate y concertación por excelencia, se vive un ambiente altamente confrontativo entre las principales fuerzas políticas, que ha limitado la capacidad de construir acuerdos entre los distintos partidos, y entre éstos y el Órgano Ejecutivo. Tres ejemplos ilustran este punto.

Uno es el alto número de vetos presidenciales. De 1989 a 2004 se han dado 46 vetos presidenciales, de los cuales 41

correspondieron a la administración del presidente Francisco Flores y los restantes a las anteriores administraciones. Esta situación ha puesto en evidencia la falta de entendimiento y la tensión que ha caracterizado a las relaciones entre el Ejecutivo y las últimas legislaturas. El otro, lo constituyen los atrasos en la aprobación legislativa del Presupuesto General de la Nación [PNUD, 2003: 274]. Así por ejemplo, el presupuesto correspondiente al año 2004 debería de haber sido aprobado a finales de 2003, pero fue aprobado hasta mediados de 2004. Esto produce incertidumbre, profundiza las tensiones y obstaculiza la posibilidad de llegar a más acuerdos.

Y finalmente la aprobación de la Ley de Integración Monetaria,[83] la cual está teniendo importantes repercusiones en la vida social y económica del país. Esta ley fue anunciada por el presidente Francisco Flores el 22 de noviembre de 2000, y ocho días después fue aprobada únicamente con el apoyo de los partidos de derecha sin haber sido discutida ampliamente por las fracciones legislativas, ni presentada a los distintos sectores económicos y sociales del país. Más allá de cómo votaron las distintas fuerzas políticas, el punto a destacar es la manera apresurada y sin discusión de leyes de gran relevancia para el país, lo cual evidencia un déficit en el diálogo y entendimiento entre las fuerzas políticas. Pero

83. Decreto Legislativo No. 201 del 30 de noviembre de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo 349 del 22 de diciembre de 2000.

además, en el organismo legislativo tampoco se generan espacios para dialogar con distintos sectores de la sociedad.

En definitiva, lo que se observa es un deterioro en la capacidad de concertación entre las principales fuerzas políticas. Sin duda el contexto de polarización y la situación de confrontación entre el gobierno y la oposición, obstaculiza la posibilidad de generar mecanismos de concertación y el logro de acuerdos nacionales. Pero además hay algo más que dificulta la relación entre el Estado y la sociedad: Las limitaciones propias de los mecanismos y espacios existentes, que no permiten el involucramiento de la ciudadanía o de organizaciones de la sociedad civil en la discusión de las políticas públicas.

La participación ciudadana

En el campo jurídico, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a *nivel nacional* presenta grandes limitaciones. La Constitución de la República reconoce únicamente: a) El derecho a ejercer el sufragio, b) asociarse para constituir partidos políticos e ingresar a los ya constituidos, c) optar a cargos públicos, y d) el derecho de petición; pero no contempla el derecho a la participación ciudadana directa ni indirectamente.[84] Por otra parte, en los Acuerdos de Paz no se tomaron previsiones que fortalecieran o instituyeran mecanismos de participación ciudadana en el marco de nuestra democracia representativa.

Sin embargo, en el período de posguerra se ha producido una revalorización del ámbito local y de las potencialidades que ofrece para la participación de la ciudadanía. Esta revalorización del ámbito local ha respondido a dos factores:

> "En primer lugar, es un espacio que tiene mayores potenciales para profundizar la democracia, en tanto que los gobiernos locales están más cerca de la población, y en este sentido, los estudios de opinión pública muestran una valoración ciudadana positiva de los gobiernos locales; y la municipalidad es percibida como la institución que mejor responde a los problemas de las comunidades. En segundo lugar, porque se reconoce al

84. Se han podido identificar un par de experiencias novedosas de participación en procesos de concertación:

a) En torno a la reforma educativa de 1995 se desarrolló: "Una experiencia novedosa de formulación de política pública de una manera participativa y democrática, en donde se (alcanzaron) consensos básicos entre las principales actores sociales, fuerzas políticas y el Estado". Córdova, 1999b.

b) Por parte de organizaciones de mujeres en torno a la promulgación de legislación orientada al tema de género y familia; al respecto, véase: ISDEMU, 2004.

> gobierno municipal como un espacio que está permitiendo incrementar los niveles de participación ciudadana." [Córdova Macías y Cruz, 2005: 113-114].

El Código Municipal[85] establece cuatro mecanismos de participación: El cabildo abierto, las consultas populares, las asociaciones comunales y las comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo Municipal. De estos mecanismos, el cabildo abierto ha sido el más utilizado. Este mecanismo ganó bastante legitimidad política e institucional a fines de los años ochenta, formando parte de una estrategia de acción gubernamental destinada a dotar de infraestructura básica a las pequeñas comunidades.

En el período del posconflicto, se pueden identificar diversas experiencias de participación exitosas, en donde se ha empleado dicho mecanismo. Por ejemplo, en la recuperación por parte de la alcaldía de deudas de usuarios, en la mejora de sus relaciones con la sociedad civil al presentar públicamente el presupuesto, en la solución de problemas en los mercados municipales y en el procesamiento de la basura, etc.[86] "Sin embargo, se trata de un mecanismo que ha ido mostrando limitaciones en su formato y en algunos casos se convirtió en un requisito con el que se debía cumplir." [Córdova y Cruz, 2005: 117].

En el ámbito local se han estado promoviendo procesos de planificación participativa:

> "Que van más allá de la presentación de demandas por parte de las comunidades al gobierno local, buscándose mecanismos y metodologías más adecuadas para que a partir de las necesidades de las comunidades se puedan desarrollar procesos participativos para el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos que sean recogidos en los planes de desarrollo municipal que emanan de estos procesos." [Córdova y Cruz, 2005: 117-118].

Esta ampliación de la planificación participativa es explicada: "Por una parte, a que se ha condicionado a dicha planificación la transferencia de fondos FODES, los cuales se canalizan a través del FISDL. y por otra,

85. El Código Municipal estipula que es competencia del municipio, la promoción de la participación ciudadana en la solución de los problemas locales (Art. 4). En específico, le corresponde al concejo incentivar a los habitantes de la localidad a que se interesen por los problemas de ésta. Código Municipal, aprobado por Decreto Legislativo N. 274, del 31 de enero de 1986.

86. Para un análisis de diversas experiencias de participación ver: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), en http://www.comures.org.sv/comures/html/instrumentos/experiencias.html. Además, ver Córdova y Lara, 1996.

a la labor propagandística y de asistencia técnica desarrollada por algunos organismos no gubernamentales." [RDL, 2003: 34]. Sin embargo, se advierte que: "La calidad de la planificación también ha sido desigual, y ha comprendido desde procesos que han contado con importantes niveles de participación ciudadana, hasta documentos que han sido producidos casi artificialmente, para posibilitar los desembolsos del FISDL." [RDL, 2003: 34]. A manera de balance, se ha planteado que: "Este tipo de planificación ha abierto las puertas para la institucionalización de lo que podría ser un importante espacio de participación y concertación local, así como una herramienta clave para dotar a las sociedades locales de un proyecto de desarrollo con visión de mediano y largo plazo." [RDL, 2003: 34].

Otra novedad, es que: "Por primera vez en la historia del país se han elaborado de manera participativa y aprobado en seis municipios del país (...) ordenanzas relacionadas con la participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal." [RDL, 2003: 33].

El avance en la participación ciudadana en el ámbito local ha sido evidente, sobre todo si se toma en cuenta que: "En el pasado, la participación civil en el desarrollo de la sociedad se limitó, (...) a la presencia física al momento de emitir el voto

(...)." [Guidos Béjar y Roggenbuck, 1995: 1]. Lo importante aquí es retomar el hecho de que en los últimos años se ha dado una revalorización de lo local como herramienta de desarrollo y dentro de ésta se ha advertido a la participación ciudadana como un elemento fundamental para la promoción de una sociedad más democrática. En este sentido se puede decir que en el ámbito de lo local se han logrado desarrollar experiencias de toma de decisiones públicas con participación de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de que se puedan contabilizar varias experiencias participativas exitosas, falta mucho camino por recorrer. Falta extender esta práctica hacia las demás municipalidades y reformar el Código Municipal para fortalecer la participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal.

Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados es un aspecto clave de la democracia. Una mayor transparencia en la administración de la gestión pública fortalece la legitimidad de la democracia y aumenta la confianza en la ciudadanía. Por el contrario, la opacidad en el manejo de la gestión pública y los escándalos de corrupción disminuyen la confianza y la legitimidad.

En El Salvador, la percepción de corrupción en la gestión pública es fuertemente alimentada por los escándalos que protagonizan algunas instituciones y funcionarios públicos, los cuales son puestos en evidencia por los medios de comunicación. Un índice frecuentemente utilizado para medir la corrupción es el índice de percepción de la corrupción (IPC), presentado por Transparencia Internacional. Según él, El Salvador, para el período 1998-2004 presenta un promedio de 3.78. Tomando en cuenta que un puntaje de 10 indica una percepción de limpieza absoluta de corrupción, dicho promedio, indudablemente está indicando una percepción negativa sobre la transparencia en el país.

Esta misma valoración, parece coincidir con la entrevistas realizada a las elites, pues de acuerdo con ellas, el ámbito de la rendición de cuentas y transparencia gubernamental es el que ha presentado estancamiento. Para los fines del estudio:

> "El hecho de que el tema no haya sido tratado explícitamente en los acuerdos, ni que durante los gobiernos que se han sucedido desde entonces haya habido un acuerdo de las medidas a impulsar para fortalecer la transparencia pública y la lucha contra la corrupción, imposibilita tener un referente común para medir y evaluar los avances o retrocesos en la materia." [López, 2004].

Sin embargo, esto no impide considerar a los acuerdos como un referente, pues fue precisamente la finalización del conflicto armado lo que abrió espacios y propició condiciones para el desarrollo de iniciativas anticorrupción en El Salvador, no vistas antes de 1992.

En lo que sigue, se realiza una aproximación al ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas en el país, tratando de mostrar los avances y déficit existentes.

Como punto de partida de la normativa vigente, se encuentra que la Constitución de la República no reconoce de manera explícita la obligación de los funcionarios a rendir cuentas. Si bien el Art. 86 estipula que: "Los

Cuadro II.40ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC)1998-2004

Año	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
IPC	3.6	3.9	4.1	3.6	3.4	3.7	4.2

Fuente: Transparencia Internacional, en: http://www.transparency.org

funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley", en él sólo se reconoce que éstos están sujetos a la ley, pero no se estipula el mandato de rendición de cuentas.

A partir de 1992 se han llevado a cabo reformas importantes que apuntan a fortalecer algunos aspectos vinculados a la

modernización de la gestión pública, como la Ley de Administración Financiera del Estado, Ley de la Corte de Cuentas de la República, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos, las cuales han posibilitado la creación y/o integración de unidades financieras, de auditoría interna y de unidades dedicadas a la operativización del sistema de compras y licitaciones en la mayoría de las instituciones públicas, lo que ha impactado positivamente en la organización y el control de las transacciones del gobierno [López, 2004], pero todavía persisten factores que limitan u obstaculizan la transparencia en la gestión pública.

Por otro lado, es importante mencionar que la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, que data de 1959 ha tenido escaso impacto, pues a la fecha no se tiene conocimiento de alguna persona que haya sido sancionada por este delito [Proyecto Estado de la Región, 2003]. Esto se debe en gran medida a que es inadecuada y poco funcional. Además, la sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, institución encargada de hacerla efectiva, tiene una limitada capacidad institucional para realizar su trabajo. Esto plantea la necesidad de modernizar la legislación y la institucionalidad que regula la probidad de los funcionarios y empleados públicos.

Recapitulando, si bien se han promovido algunas medidas para la modernización de la administración pública, todavía persiste un déficit en relación con la transparencia de la gestión gubernamental y la rendición de cuentas. En términos generales, hace falta la creación de una política nacional anticorrupción para promover la transparencia.

Sin embargo sobre este punto no debe dejarse de mencionar el rol que han jugado los medios de comunicación en la fiscalización de la gestión pública. Éstos, independientemente de la forma en que exponen a la opinión pública las denuncias, han logrado posicionar el tema de la corrupción en el debate público. Recientemente han ejercido con mayor fuerza, el rol de fiscalizador de la gestión pública y por tanto de exponer los hechos de corrupción a la opinión pública: "Aunque no existen datos o indicadores que permitan cuantificar su aporte, resulta obvio y es el hecho más destacado que en la mayoría de ocasiones son la única fuente de información sobre el tema." [López, 2004].

Ahora bien, esta reflexión debe ser complementada desde otra perspectiva: la del derecho a la información. En El Salvador no existe una institución que vele o procure por el libre acceso a la información pública, ni tampoco existen leyes de acceso a la información, ni *habeas data*. Mas bien sobre este punto, de acuerdo con algunas fuentes consultadas, el país ha sufrido retrocesos, ya que en vez de legislar a favor de una mayor transparencia, se ha legislado reduciendo la misma.[87] Si bien la Constitución reconoce que: "Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto." (Art. 18), el ciudadano común se enfrenta con grandes dificultades al momento de querer ejercerlo.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, se han organizado y han logrado desarrollar algunas iniciativas orientadas a hacer efectivo su derecho. En efecto, el posconflicto ha propiciado condiciones para la emergencia de organizaciones que trabajan por la transparencia y el combate a la corrupción; y ha permitido que los medios de comunicación jueguen en cierta medida un rol fiscalizador. Ambas esferas han buscado, desde variados ámbitos y con distintos resultados, darle seguimiento, evaluar y controlar la gestión pública [López, 2004].

El fortalecimiento de la sociedad civil

Al igual que en los aspectos anteriores, el espacio de la llamada sociedad civil y movimientos sociales se ha transformado. En este sentido, es posible visualizar como indica Ramos [1998b: 2], dos ejes que han condicionado la evolución reciente de los movimientos sociales, y cuyas lógicas respectivas parecen tender hacia direcciones diversas e incluso opuestas. El primer eje corresponde a las transformaciones políticas inducidas por los Acuerdos de Paz en 1992 y el segundo a las transformaciones económicas iniciadas en la administración de Cristiani. De forma que:

> "(...) Mientras uno parece inducir en sus efectos una reconcentración del poder económico, es decir un proceso de restricción de los espacios

87. A partir del 2000 se han aprobado dos acuerdos en específico (acuerdo No. 211 y la reforma a la Ley de la Corte de Cuentas) que estipulan respectivamente: a) que el ciudadano debe obtener el apoyo de al menos un diputado para entregar una pieza de correspondencia al Órgano Legislativo; y b) en donde se declaran secretas las auditorías en trámite y se estableció que los informes de este órgano serán públicos hasta que se haya determinado la responsabilidad o exoneración de los imputados en un juicio de cuentas [Proyecto Estado de la Región, 2003: 309].

> de participación de la riqueza económica; el otro mas bien tiende en sus consecuencias a una redistribución del poder político, es decir, a una ampliación de los espacios de participación ciudadana." [Ramos, 1998b: 3].

Las transformaciones políticas sin duda cambiaron el panorama. En primer lugar, los acuerdos posibilitaron nuevos canales de mediación de las demandas. El Foro de Concertación Económico Social estipulado en los Acuerdos de Paz, se convirtió en una novedosa modalidad para insertar a algunos sectores sociales a la discusión de los problemas de la nueva etapa política. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, éste se agotó antes de que pudiera producir algún resultado. Y las instancias que le siguieron, como el Consejo Superior del Trabajo, no lograron obtener relevancia ni convertirse en mecanismo efectivo de diálogo y concertación.

En segundo lugar, ampliaron las posibilidades de expresión de los movimientos simplemente por el nuevo contexto de paz, pero dado que los acuerdos no involucraron a la sociedad civil esto provocó que las dinámicas asumidas por los movimientos y actores sociales tuvieran rumbos y ritmos no siempre congruentes.

Durante los primeros años de la transición se dieron una serie de acciones y movilizaciones por parte de los movimientos de carácter laboral y sus organismos intersectoriales:

> "Sin embargo, el fuerte peso adquirido por esta reivindicación respondió más a la inercia dominante propiciada por la coyuntura política y a la influencia ejercida por actores políticos de izquierda sobre las organizaciones, que a una seria y profunda reflexión en torno al rol particular que correspondía a los movimientos sociales en la nueva etapa." [Ramos, 1998b: 5].

Por tanto, éstos no pudieron articularse ni operativamente ni eficientemente, perdieron su capacidad de convocatoria, y tendieron hacia la ruptura y al debilitamiento organizativo. En efecto, las que fueran sus grandes centrales, desaparecieron o perdieron capacidad operativa. La Unión Nacional Obrero Campesina (UNOC) desapareció, la Central de Trabajadores Democráticos, se fraccionó. Lo mismo sucedió con la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), quien se fraccionó de forma múltiple, etc. "En definitiva, los conflictos propios del escenario de las relaciones capital-trabajo, se desdibujaron relativamente en la transición." [Ramos, 1998b: 5].

En contraste con el debilitamiento de estos movimientos, surgieron otros de nuevo tipo con características muy particulares y distintas a la de los movimientos de corte tradicional. De hecho, fueron generados por los vacíos de los Acuerdos de Paz. Así surgió el movimiento de los desmovilizados de ambos grupos militares de la guerra, los lisiados, los tenedores de tierras en las ex zonas conflictivas, etc. Y a estos movimientos se le fueron incorporando miembros de las antiguas patrullas locales, defensas civiles, grupos paramilitares que no fueron considerados en los acuerdos.

De todos éstos, el que asumió el rol más activo y de mayor conflictividad fue el movimiento de los excombatientes. "Lo nuevo de los movimientos de excombatientes, en su modalidad de desmovilizados y de discapacitados, no sólo fue su composición y su capacidad de realizar acciones movilizadoras, sino el carácter inédito de sus reivindicaciones." [Ramos, 1998b: 6]. Éstos, al ser reinsertados a la vida productiva específicamente el agro, pusieron en relevancia una vez más, el tema de la tierra, pero ya no planteándolo como una reivindicación de clase, sino como un reclamo de hacer efectivas las promesas de la paz. Durante la década de los noventa, su capacidad organizativa y fuerza pusieron en cuestión la estabilidad política del país, pero para inicios de la nueva década ya sus acciones eran aisladas y su capacidad de presión estaba disminuida [Ramos, 1998b: 6].

Como se ha indicado, incluso antes de la paz otros cambios vinculados a las transformaciones económicas estaban en curso, y esta:

> "Nueva racionalidad económica ha ejercido importantes influencias en la redefinición, por ejemplo, de los discursos y reivindicaciones de los movimientos sociales; les ha planteado nuevos y grandes retos (la privatización, la reducción del Estado, y la parcelación de la tierra reformada son algunos de ellos) y ha redistribuido los pesos específicos de diversos movimientos y actores sociales." [Ramos, 1998b: 3].

Por ejemplo, los campesinos tuvieron que enfrentar la deuda agraria y los problemas derivados de la transferencia de tierras pactada en los acuerdos, los empleados públicos–que en la década de los ochenta, e incluso en los años de la transición fueron uno de los movimientos sociales más activos–, debieron enfrentarse a las nuevas condiciones de reducción del Estado y privatización de las entidades públicas.

En el marco de esta nueva situación, con múltiples procesos de reformas y transformaciones sociales, se ha suscitado un debilitamiento de estos movimientos. A inicio del siglo XXI, Ramos sostiene que: "(...) hemos concluido el tránsito de movimientos con fortaleza y capacidad de movilización hacia representaciones organizativas profundamente debilitadas." [Ramos, 2002b: 120]. Y esta situación continúa todavía a mediados de la primera década del siglo. Más recientemente lo que se ha colocado en el escenario y que sigue siendo una respuesta reactiva a algunas políticas gubernamentales son las acciones emprendidas por los empleados del sector salud. Su lucha ha sido en contra de los intentos de privatización del sistema de salud público. Aunque en sentido estricto no se ha hablado de que éstos hayan constituido nuevamente un movimiento, sus acciones y las prolongadas huelgas que han sostenido–la última de ellas duró casi nueve meses–provocaron que el gobierno diera marcha atrás en su proyecto privatizador.

Otros actores sociales

Las condiciones de paz también trajeron consigo la apertura de nuevos espacios que rápidamente fueron aprovechados por diversos actores y sectores sociales, para involucrarse en el proceso de transición. Algunos de ellos se han convertido en actores con capacidad de presión y expresión, y otros más, en cambio, sólo se han presentado como nuevos fenómenos sociales.

En primer lugar, se encuentran las organizaciones cívicas vinculadas a las necesidades propias del desarrollo social, la reconstrucción y la construcción democrática. En efecto, la transición constituyó una coyuntura facilitadora para el desarrollo de ONG. Muchas de ellas: "Han asumido un rol central en el impulso de proyectos de desarrollo local, educación ciudadana y fortalecimiento del Estado de Derecho." [Córdova Macías, 1998: 54]. Sin embargo, en los últimos años, como lo señala uno de los entrevistados: "Las ONG han bajado muchísimo su capacidad de dar a conocer posición ante la opinión pública".

Con todo, las organizaciones que lograron perfilarse como actores de importancia fueron en su núcleo las formadas por las organizaciones de mujeres con perspectiva de género, y las organizaciones ambientalistas. Aunque ninguna de ellas logró constituirse como un movimiento en sentido estricto, han logrado incorporar al debate político los problemas específicos de género y del medio ambiente como componentes centrales del desarrollo social y económico.

En el caso de las organizaciones de mujeres, la firma de la paz les abrió la oportunidad de actuar con menores restricciones, de forma tal que: "Las elecciones de 1994 fueron una coyuntura propicia para que estas organizaciones agrupadas en Mujeres 94, mostraran su capacidad de inserción y de discusión de los problemas nacionales, así como de la búsqueda de soluciones para los problemas específicos de su sector." [Córdova, 1998: 54]. De entonces a la fecha, se ha dado un proceso de reflexión sobre la construcción de su autonomía, las formas de intervención en la coyuntura política y sus reivindicaciones. Las organizaciones ambientalistas por su lado han estado más cerca de construir un movimiento pero a nivel local, y en algunos casos funcionan como impulsoras de proyectos ambientales.

En definitiva, la paz y sus transformaciones crearon condiciones para el surgimiento de nuevos actores y movimientos sociales, pero si bien se han incorporado a la dinámica política, su capacidad propositiva ha sido limitada, sus visiones han

sido fundamentalmente reactivas ante los problemas y urgencias que plantea el nuevo escenario económico y socio político del país, y sus planteamientos no han podido articularse en una misma y más amplia agenda. Al respecto, un entrevistado señala que el movimiento social, ha: "Tenido pocas posibilidades de hacer alianzas estratégicas, además no tiene capacidad para construir una visión de futuro en este momento."

Otro ámbito que debe considerarse es el espacio de la discusión de los temas relevantes del país. Sobre este punto, se pueden observar grandes cambios que van ligados al desarrollo de los medios de comunicación.

Los medios de comunicación en la posguerra han tenido un importante avance tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos y de independencia frente al gobierno, aunque no se trate de un proceso lineal. En términos cuantitativos, la radio y la televisión son el mejor ejemplo, pues a lo largo de la década de los noventa, éstos se han ido multiplicando y modernizando.[88] De estos dos, la televisión es la que más ha contribuido al debate pues ha desarrollado nuevos noticieros, programas de entrevistas en vivo, programas informativos y de análisis coyuntural, y más recientemente programas de seguimiento a campañas electorales. En los últimos años se ha ido incorporando la modalidad de la participación del público a través de llamadas telefónicas en vivo y mensajes de correo electrónico.

Mención especial merece la prensa escrita.[89] Si bien se han ido cerrando diversos espacios de revistas y periódicos, quedando en la actualidad prácticamente sólo dos periódicos de alcance nacional; es en éstos en donde se ha visto mayores cambios tanto en formatos, como

88. Por ejemplo, en radio la cantidad de frecuencias autorizadas ha aumentado. De 1991 a 2004, la banda AM pasó de 47 a 76. La FM, de 43 a 200. En cuanto a la televisión, en el período 1991-2002, la VHF se mantuvo en seis canales, mientras que en la UHF se crearon seis nuevos canales [Cartagena, 2004].

89. Para la elaboración de este apartado nos hemos basado principalmente en el trabajo de Cartagena [2004].

en la diversificación de los temas expuestos. De hecho, a partir de la segunda mitad de los noventa, es posible observar en ellos una cobertura menos sesgada y una mayor disposición a fiscalizar el ejercicio del poder político. Todavía en 1995 sus fuentes políticas más citadas se encontraban en el Ejecutivo; pocas veces se les daba espacio a los partidos de oposición [Cartagena, 2004]. Para 1997 y 1998 se puede apreciar una mayor apertura hacia los parlamentarios y su actividad política. Inclusive a partir de allí, también es posible observar el interés de éstos por dar una cobertura mayor durante las campañas electorales, aunque algunos analistas han señalado que en las últimas campañas esta cobertura ha estado en algunos aspectos marcada por un importante sesgo político.

Así mismo, se reforzó la cobertura de los problemas de las comunidades urbanas y de las zonas rurales. Se destinaron recursos para nuevas secciones en los periódicos dedicadas a la actividad artística, los intereses de la juventud y ámbitos de la actividad estatal como la educación, la salud y la infraestructura. Asimismo, en los primeros años de la década del dos mil aparecieron secciones dedicadas a las comunidades emigrantes, y se puso mayor atención al desempeño del poder judicial y de la PNC.

Es difícil medir la incidencia de los medios, sobre todo la prensa escrita, en el fortalecimiento de la discusión y el diálogo social. Pero, sin evadir el hecho que puede responder a lógicas diferentes, sí puede observarse la diversificación de los temas cubiertos y tratados como un punto de referencia en esa línea. En este sentido, consideramos que un indicador de la ampliación de la discusión y diversificación de los temas tratados a nivel nacional, lo constituyen las agendas de las páginas de opinión de la prensa escrita. Un análisis de éstas en los principales periódicos del país para el período 1991-2000,[90] revela que, a partir de 1992 se han producido ciertas modificaciones tanto en el tipo de temas tratados, como en la forma en que se discuten o analizan. Asimismo, se puede apreciar que dentro de éstos últimos, hay temas nuevos y temas que han dejado de discutirse.

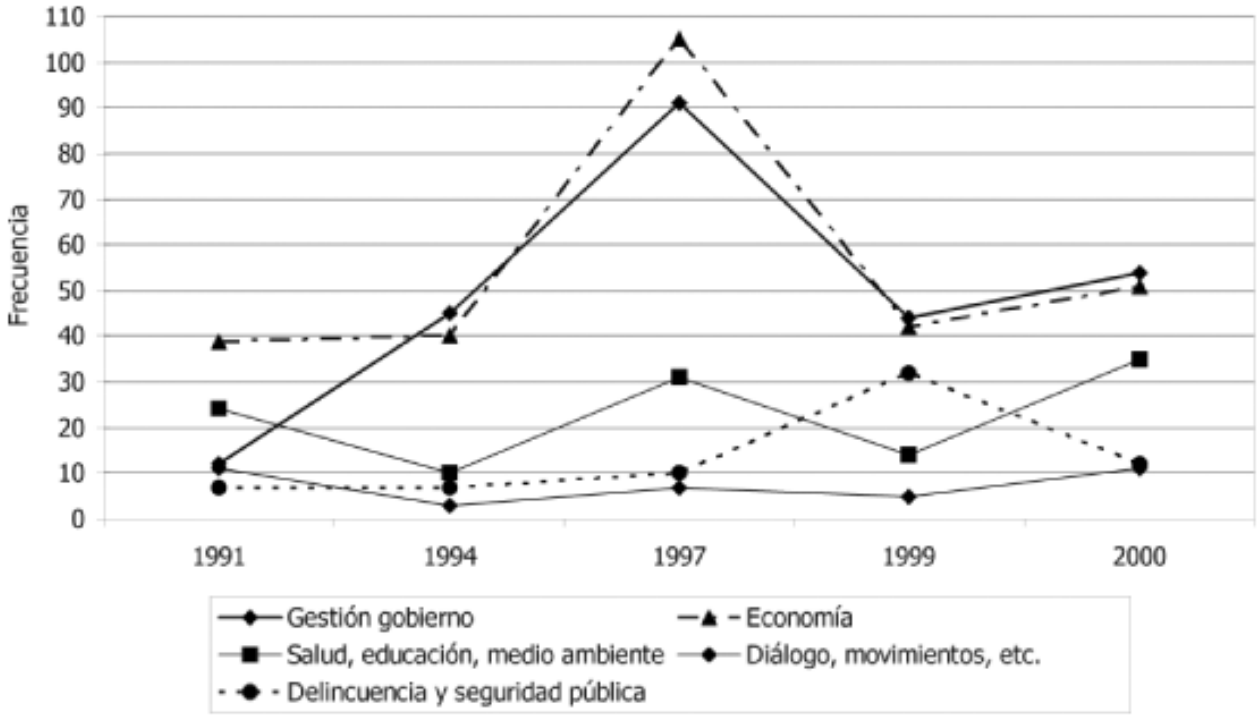
Como se observa en la gráfica II.13, entre los temas más tratados en las páginas de opinión se encuentran los asociados al modelo económico y el desempeño de la economía. En este sentido existen artículos que van desde la defensa del libre mercado en términos doctrinarios, hasta

90. En el marco de la citada consultoría [Cartagena, 2004], se realizó un análisis de los temas abordados en las páginas de opinión de la prensa escrita, en los periódicos *La Prensa Gráfica*, *El Diario de Hoy* y *Diario Co-Latino*. La muestra incluyó los ejemplares publicados entre el 1 de mayo y el primero de junio de cinco años electorales: 1991, 1994, 1997, 1999 y 2000.

discusiones sobre política monetaria, la autonomía del Banco Central, y el déficit público. Atención similar han recibido los temas legislativos y la gestión gubernamental. La existencia o ausencia de concertación, la influencia de las diferentes fracciones legislativas, la imagen de los diputados. En un segundo nivel de atención se pueden ubicar los temas que se enfocan específicamente en los problemas del desarrollo y la pobreza. Si bien ninguno de ellos es un tema totalmente nuevo para las páginas editoriales: "Lo que sí se puede observar es un aumento en la cantidad de artículos orientados a varios de estos temas, particularmente los relacionados con pobreza, desarrollo, educación y Asamblea Legislativa." [Cartagena, 2004].

Entre los temas nuevos, prácticamente inexistentes en 1991, pero presentes en 1994 están: El diálogo–o la necesidad de diálogo–entre el Ejecutivo y la oposición, las elecciones legislativas, el desempeño y agenda de la presidencia y los ministerios, la vida interna de los partidos políticos, la situación de los migrantes en el extranjero (principalmente en Estados Unidos), el desempeño de la policía, la calidad de los servicios públicos y las relaciones de género. Otros temas nuevos, pero de presencia cíclica: "Son los relativos al sistema electoral, la situación

Gráfica II.13PRINCIPALES TEMÁTICAS DISCUTIDAS EN LAS PÁGINAS DE OPINIÓN DE LA PRENSA ESCRITA, 1991-2000



Fuente: Elaboración propia con base en Cartagena, 2004.

de la salud, los que tienen que ver con una visión concertada del país, los tratados de libre comercio, la privatización." [Cartagena, 2004].

Por otro lado, entre los temas cuya presencia ha ido disminuyendo desde 1991 están: El conflicto armado, el proceso de negociación, los Acuerdos de Paz, el proceso de democratización. "Es decir, a medida que pasa el tiempo, los hechos de la década de 1980, los Acuerdos de Paz y su cumplimiento, tienen menos espacio en las páginas de opinión." [Cartagena, 2004]. Un elemento a destacar es que, en términos generales, el tratamiento de los temas ha observado un cambio de enfoque, dejando atrás el estilo puramente descriptivo del problema, y reflejando una mayor preocupación por demandar la formulación de políticas públicas.[91]

En un informe reciente se valora positivamente la contribución de los medios de comunicación a los procesos de democratización en Centroamérica en las últimas décadas. En relación con el caso de El Salvador, se identifican dos factores favorables:

> "Por una parte, entre los medios tradicionales, especialmente los de prensa escrita, se estableció una fuerte competencia que condujo a su acelerada modernización, con beneficios notables para la calidad informativa. Por otra parte, estos medios promovieron el debate de los asuntos públicos con un empeño también notable en lo concerniente a la fiscalización del Estado. Pero si ambos fenómenos pueden considerarse favorables al impulso democratizador, la apertura al pluralismo muestra límites firmes, asociados a los intereses económicos de los grupos propietarios de los medios y a la polarización política de la sociedad salvadoreña." [Proyecto Estado de la Región, 2003: 272].

Por ello, en este contexto, se torna relevante el desarrollo y fortalecimiento de canales de expresión democrática y pluralista: "Que permita a todos los sectores de una sociedad acceder al flujo de información que es procesado en una sociedad" [Funes, 1996: 92-93]; así como potenciar las posibilidades que tienen todos los sectores de la sociedad: "De hacer que su particular visión de la realidad forme parte del imaginario colectivo." [Funes, 1996]. En todo caso, consideramos que el tema de los medios de comunicación y su contribución a la democratización del país, es un tema en el que deberá profundizarse en futuros análisis.

91. "Por ejemplo, los artículos sobre educación han pasado de expresar lamentos por asuntos como el analfabetismo, a una reflexión informada sobre necesidades de reforma y financiamiento del sistema educativo." [Cartagena, 2004].

C. Conclusiones acerca de la participación y el espacio público

La encrucijada en que se encuentra el sistema político de posguerra, tiene que ver con la necesidad de lograr una serie de consensos que permitan abordar un conjunto relevante de temas en la agenda nacional, tanto de carácter económico-social como político; lo cual contrasta con el deterioro de los espacios de diálogo y de la capacidad de construir acuerdos entre las principales fuerzas políticas.

Lo más importante del proceso de paz, como lo dijo el entonces presidente Cristiani en su discurso en Chapultepec, es el método adoptado para solucionar la guerra, es decir, la búsqueda del consenso: "No es sólo el resultado de la negociación lo que tiene valor como producto positivo de un esfuerzo constructivo y concertado, es el método mismo del diálogo, del entendimiento razonable y de la búsqueda sensata y efectiva de soluciones a los problemas más agudos y más difíciles."[92]

En el debate político existe una tensión entre los conceptos de democracia y de concertación política. A juicio de algunos analistas y actores políticos, al haber obtenido ARENA una mayoría de votos en las elecciones presidenciales, tiene un mandato para gobernar y no requiere concertar con las minorías. No tiene por qué negociar y hacer concesiones para alcanzar acuerdos con la oposición.

Un problema para la futura gobernabilidad del país consiste en definir un nuevo esquema de concertación política.[93] El tema de fondo es la relación entre mayorías y minorías en el sistema político de posguerra. Un aspecto básico es que los

principales actores políticos deben reconocer o aceptar a los "otros" actores como interlocutores válidos, que tienen derecho a tener una visión o enfoque distinto. El consenso no es lo mismo que la unanimidad, pues la búsqueda del consenso es un proceso de ingeniería política que requiere de lograr que todos los participantes se pongan de acuerdo y acepten una decisión, aunque algunos sigan pensando de una manera distinta. Lo importante es el compromiso asumido con la decisión acordada, aunque no satisfaga por igual a todos los actores. No se pretende que todos piensen igual. El consenso es un mecanismo de estabilidad necesario en épocas de crisis y para decisiones particulares de gran importancia. Para asegurar

92. "Adiós a las armas. Paz para El Salvador". *El Día*, México, 17 de enero de 1992.

93. Para la elaboración de este planteamiento, nos hemos basado en un editorial del periódico *La Prensa Gráfica*: "Los consensos y las mayorías", de fecha 28 de junio de 1993.

la futura gobernabilidad de El Salvador, es necesario que los principales actores políticos y sociales logren alcanzar consensos mínimos sobre aspectos relevantes para el futuro del país.

4.4. PREEMINENCIA DEL PODER CIVIL

En torno al proceso de paz se ha desarrollado una histórica reforma del sector defensa y del sector de la seguridad pública que ha tenido dos ejes principales: a) Un importante proceso de desmilitarización; y b) la separación de la función e institucionalidad de la defensa y de la seguridad pública. A la Fuerza Armada se le ha definido ahora como misión la "defensa de la soberanía y la integridad del territorio", y depende del Ministerio de la Defensa; mientras que a la nueva Policía Nacional Civil le corresponde la misión de la seguridad pública, y es dependiente del Ministerio de Gobernación.

En este apartado se analiza esta primera generación de reformas a nivel doctrinario e institucional del sector defensa y del sector de la seguridad pública, que han permitido un importante proceso de desmilitarización y han sentado las bases para la subordinación del poder militar a las autoridades civiles constitucionalmente elegidas.

El apartado se estructura de la siguiente manera: Se presentan las valoraciones de las élites entrevistadas, y se revisan los indicadores relacionados con la preeminencia del poder civil: La función de la defensa nacional, la función de la seguridad pública, los factores que han incidido en el proceso de la reforma de los sectores de la defensa nacional y de la seguridad pública, y finalmente se presentan algunas conclusiones.[94]

A. Valoración de las élites conrespecto a la preeminencia del poder civil

Los resultados que se observan en la gráfica II.14 provienen de las respuestas de 50 personas a las que se pidió que completaran las boletas de juicio de evaluación (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados en relación con la preeminencia del poder civil.

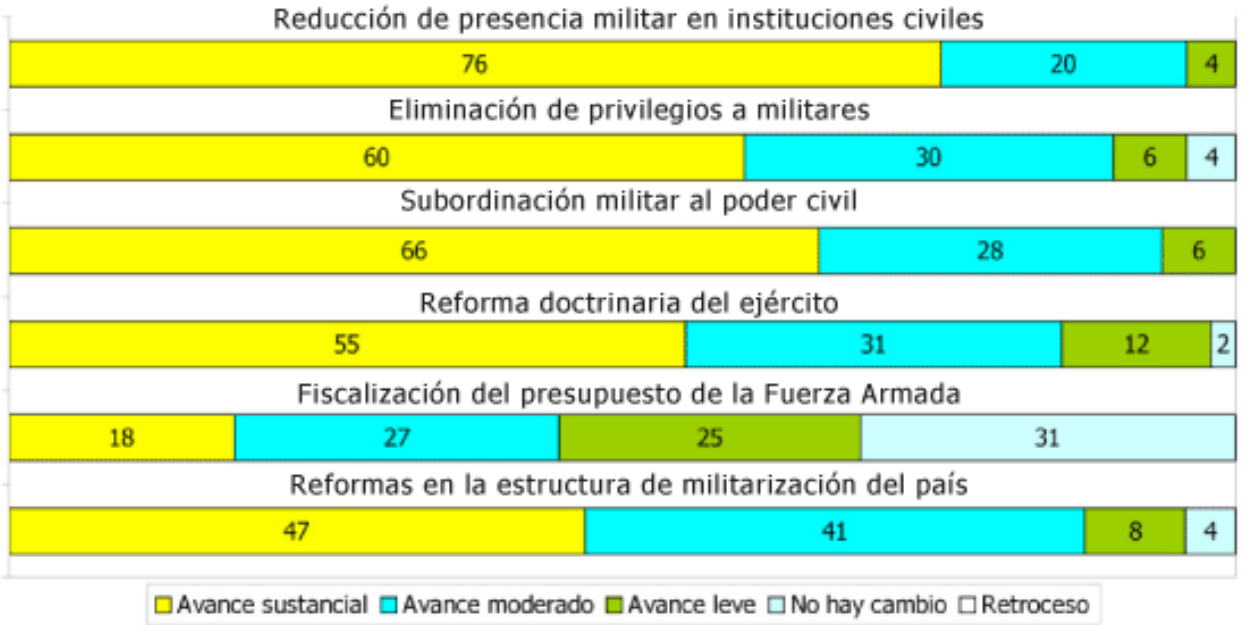
94. Para la elaboración de este apartado nos hemos basado principalmente en Córdova, 2001b, 1999d, 1999c.

La gráfica II.14 muestra los porcentajes de las valoraciones hechas por las personas entrevistadas para cada una de las preguntas en esta dimensión sobre la preeminencia del poder civil. En torno a ella se pueden hacer cuatro consideraciones. En primer lugar, se puede observar que ésta es la dimensión mejor evaluada, con algunas diferencias en la valoración de las personas entrevistadas, dependiendo del aspecto de que se trate. En segundo lugar, de los ámbitos que se analiza, los entrevistados expresan una valoración de que ha habido avance significativo en la reducción de presencia militar en instituciones civiles (96%), la subordinación del poder militar al poder civil (94%), eliminación de privilegios a militares

(90%), reformas en la estructura de militarización del país (88%), y la reforma doctrinaria del ejército (86%). En tercer lugar, hay una valoración de que ha habido avance regular en torno a la fiscalización del presupuesto de la Fuerza Armada (45%). En cuarto lugar, no hay una valoración de estancamiento con respecto a las distintas preguntas formuladas.

Las élites entrevistadas valoran que ha habido avance en dos aspectos centrales para poder desarrollar un proceso de construcción democrática: La desmilitarización del país y medidas orientadas a sentar las bases para la subordinación del poder militar a las autoridades civiles constitucionalmente elegidas. De ahí que se identifiquen avances en: La

Gráfica II.14VALORACIÓN DE ÉLITES SOBRE LA PREEMINENCIA DEL PODER CIVIL (Porcentajes)



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

reducción de la presencia militar en instituciones civiles, la subordinación del poder militar al poder civil, eliminación de privilegios a militares, reformas en la estructura de militarización del país, y la reforma doctrinaria del ejército. El principal déficit que identifican tiene que ver con la percepción de que no se ha avanzado en la fiscalización del presupuesto de la Fuerza Armada.

B. Los indicadores de la preeminencia del poder civil

En esta sección se abordan los temas de la función de la defensa nacional y la función de la seguridad pública.

La función de la defensa nacional

Un elemento importante a destacar es que:

> "Dado que no era viable ni deseable la disolución de la institución armada, ni la fusión de los dos ejércitos, se plantearon tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reforma militar: reducción, reestructuración y depuración. Todo esto con el propósito de lograr la supremacía del poder civil sobre el poder militar y la vigencia plena del Estado de Derecho." [Córdova, 1999c: 545].

En este sentido, después de haber sido una institución cuestionada en las negociaciones, la Fuerza Armada emerge del proceso de paz como una institución legítima y permanente, a la que se le define que su comportamiento debe de ser profesional, apolítico, obediente y no deliberante.[95] El conjunto de acuerdos orientados a la desmilitarización y

reconversión de la Fuerza Armada llevó a algunos analistas a considerarlos como una "revolución negociada."[96]

En el campo de la defensa nacional, esta primera generación de reformas militares permitió el abordaje de los siguientes temas: Modificar los principios doctrinarios, reformar el sistema educativo, reducir el número de efectivos y presupuesto de la Fuerza Armada, reorganizar los servicios de inteligencia del Estado y reformar el servicio militar.

En *primer lugar*, y el aspecto más importante que habría que resaltar, está la modificación de los principios doctrinarios de la Fuerza Armada.

95. Véase el Art. 211 en las reformas constitucionales de 1992.

96. Véase: Karl, 1992; y Vickers, 1992.

Se ratificó la reforma constitucional que redefine la función de la Fuerza Armada: "Defender la soberanía del Estado y la integridad del territorio."

Además, en las reformas constitucionales de 1992 se establece en relación con la Fuerza Armada:

a) El Presidente podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución (Art. 212).

b) La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional (Art. 212).

c) La Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la nación. Es obediente, profesional, apolítica y no deliberante (Art. 211).

d) La Fuerza Armada forma parte del Órgano Ejecutivo y está subordinada a la autoridad del Presidente de la República, en su calidad de Comandante General (Art. 213).

e) Es atribución del Presidente de la República: Fijar anualmente un número razonable de efectivos de la Fuerza Armada y de la PNC (Art. 168).

Esta acotación de la nueva misión de la Fuerza Armada es importante:

> "Pues en el pasado las funciones asignadas por la Constitución a la Fuerza Armada eran múltiples. Además de la de ahora, estaba el "mantener la paz, la tranquilidad y seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes", así como que "velará especialmente porque se mantenga la forma republicana de gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República, y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos." En el pasado, la Fuerza Armada era una "suprainstitución" que estaba por encima de las demás instituciones, para decidir sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado. Ahora le ha quedado delimitada su función a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio nacional." [Córdova, 2001b: 335].[97]

Una de las personas entrevistadas, planteó que después de los Acuerdos de Paz, la Fuerza Armada "perdió su preeminencia en el sistema político".

97. Sobre el predominio de la Fuerza Armada sobre el proceso político, véase: Castro Morán, 1984; y Walter y Williams, 1993.

La redefinición de los principios doctrinarios de la Fuerza Armada va más allá de la sola modificación de sus funciones en la reforma constitucional de 1992. Como parte de los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec el 16 de enero de 1992, se elabora el texto sobre la "Doctrina de la Fuerza Armada", la cual contiene los seis principios básicos para el desempeño de la institución militar en una sociedad democrática:

> "1. La FA tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio.
>
> 2. La FA es una institución permanente, es obediente, profesional, apolítica y no deliberante.
>
> 3. La FA debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad con procedimientos democráticos que se adecuen a la Constitución.
>
> 4. La FA tiene un carácter no decisorio en el campo político.
>
> 5. La doctrina de la FA se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa nacional. La defensa nacional, a cargo de la Fuerza Armada, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa.
>
> 6. El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública, están fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada." [Fuerza Armada de El Salvador, 1994].

En el año 2002, tras un limitado debate legislativo, la Asamblea Legislativa aprobó una "Ley de la Defensa Nacional",[98] no obstante los cuestionamientos y críticas señaladas por sectores de la oposición política y de la comunidad de derechos humanos.[99]

En *segundo lugar*, se impulsó una reforma al sistema educativo de la Fuerza Armada, donde ha jugado un rol importante el Consejo Académico–instancia integrada por civiles y militares–. En lo que tiene que ver con el sistema educativo y de entrenamiento de la Fuerza Armada, el Comando de Doctrina y Educación Militar (CODEM) creado el 31 de diciembre de 1992 [Romero Orellana, *et al.*, 2002] es el responsable de planificar, dirigir y ejecutar las políticas, estrategias, planes y proyectos educativos y de entrenamiento de la Fuerza Armada [Ministerio de la Defensa Nacional, 1995: 16]. Tiene a su cargo la coordinación de las

98. Decreto legislativo No. 948 del 15 de agosto de 2002, publicado en el Diario Oficial, San Salvador, El Salvador, Tomo 357, No. 184, 3 de octubre de 2002.

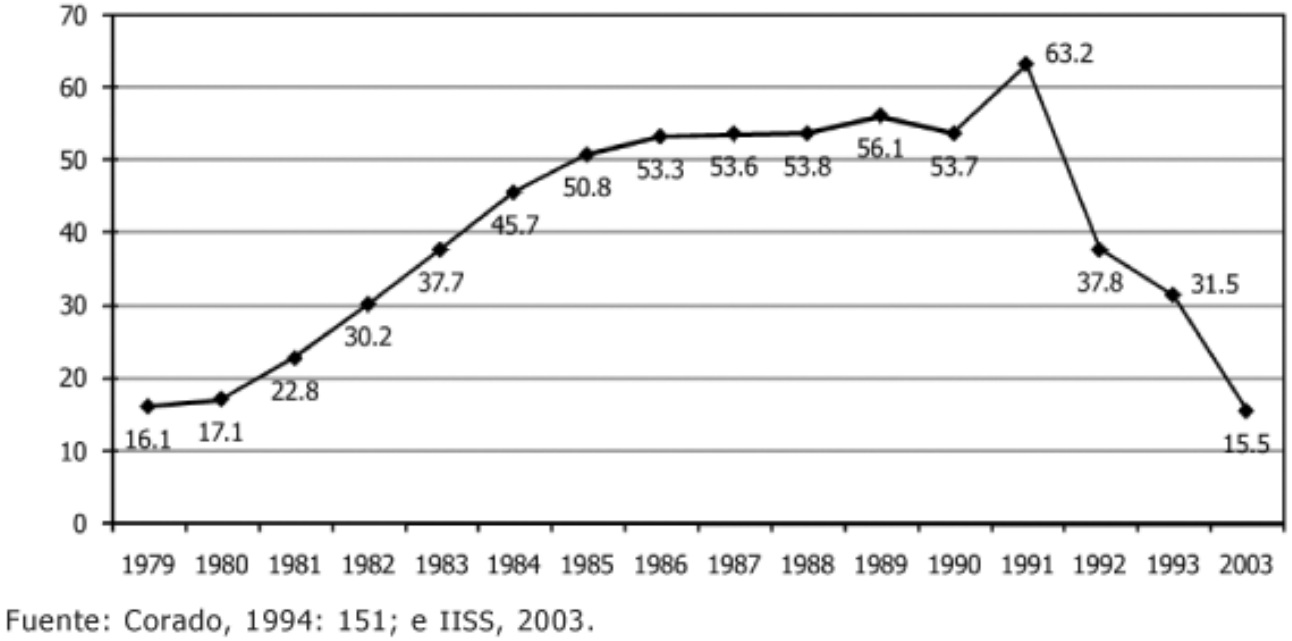
99. Al respecto, véase: FESPAD, 2004: 17-19.

actividades académicas de la Fuerza Armada, necesarias para el logro de un adecuado grado de educación, en los niveles de posgrado, especialización, perfeccionamiento y formación [Ministerio de la Defensa Nacional, 1997: 40]. "En los últimos años, el CODEM ha sido responsable de integrar el proceso de profesionalización y modernización de la Fuerza Armada, poniendo énfasis en la actualización curricular y administrativa del sistema educativo y en la unificación de la doctrina de la institución." [Córdova Macías, 2001b: 336]. A partir del año 2000 se produce la: "Apertura del sistema educativo de la Fuerza Armada para el ingreso del género femenino a la carrera militar" [Ministerio de la Defensa Nacional, 2000: 32].

En tercer lugar, se redujo el número de efectivos de la Fuerza Armada. En la gráfica II.15 se puede apreciar tanto el proceso de incremento como la reducción del personal. En cuanto al primero, se observa que el personal de la Fuerza Armada como consecuencia del conflicto armado, pasó de alrededor de 16,108 miembros en 1979 a 30,157 para 1982, es

decir, casi se duplica en los primeros años del conflicto. Luego aumentó a alrededor de los 50,000 hombres para 1985, nivel en el que se va a estabilizar hasta 1990, y para 1991 alcanza su punto máximo con 63,175 hombres. A partir de esta fecha comienza el proceso de reducción,

Gráfica II.15INCREMENTO Y REDUCCIÓN DEL PERSONAL DE LA FUERZA ARMADA DE EL SALVADOR (1979 A 2003) (Miles de efectivos)



Fuente: Corado, 1994: 151; e IISS, 2003.

pasando de 63,175 efectivos a 31,000 en febrero de 1993 [Corado, 1994], reduciéndose a 15,500 para el año 2003 [IISS, 2003].

En *cuarto lugar*, tal y como se puede observar en el cuadro II.41, en el período del posconflicto se ha reducido de una manera significativa el presupuesto asignado para la defensa nacional, pasando de representar el 20.8% (1989) del presupuesto general de la nación en tiempos del conflicto armado al 13.71% en el año en que se firma la paz (1992), para reducirse luego a prácticamente la mitad para 1995 (7.37%), y luego baja al 5.98% en 1996, al 5.79% en 1997, al 5.48% en 1998, y al 5.64% en 1999, disminuyendo al 5.38% en 2000, al 4.93% en 2001, al 4.36% en 2002, al 4.27% en 2003 y al 3.80% en 2004.

Además, en el caso de El Salvador se produce un proceso de depuración de la Fuerza Armada y una investigación de los hechos de violencia del pasado, a través de dos mecanismos: Una Comisión Ad Hoc y una Comisión de la Verdad. En el mes de septiembre de 1992, la Comisión Ah Hoc–integrada por tres civiles de reconocida trayectoria

Cuadro II.41PRESUPUESTO NACIONAL DE EL SALVADOR: RAMO DE LA DEFENSA NACIONAL, (1992-2004) (En colones a precios corrientes y porcentajes)*

Año	Presupuesto totalde la nación	Presupuestodefensa nacional	defensa como % presupuesto total
1992	6,757,640,890	926,172,320	13.71
1993	7,636,426,210	866,483,700	11.35
1994	9,582,592,980	866,483,700	9.04
1995	11,752,614,350	866,483,700	7.37
1996	14,815,054,595	885,623,435	5.98
1997	15,302,368,385	885,623,435	5.79

1998	16,583,342,060	908,206,695	5.48
1999	17,079,311,455	963,334,355	5.64
2000	18,224,307,495	980,322,115	5.38
2001	19,392,256,000	955,322,115	4.93
2002	21,911,240,138	955,322,113	4.36
2003	21,758,533,904	928,723,513	4.27
2004	24,446,951,900	927,790,763	3.80

(*) Para convertir los valores en colones a dólares se debe de usar una tasa de cambio de ¢8.40 por 1 US$ en 1992; ¢8.74 en 1993; y de 1994 a 2004 de $8.75.

Fuente: Diarios oficiales (Varios Números), "Ley de Presupuesto General de la Nación", 1992–2004.

democrática–entregó al presidente Cristiani la lista de los oficiales que tenía que dar de baja, lo cual se realiza en 1993. La Comisión de la Verdad fue integrada por tres personas nombradas por el secretario general de la ONU: Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo y Thomas Buergenthal. Por su parte, el informe de la Comisión de la Verdad fue dado a conocer el 15 de marzo de 1993, colocándose inmediatamente en el centro del debate político [Comisión de la Verdad, 1993].

> "Al hacerse público el informe de la Comisión de la Verdad, los dos primeros días fueron de impacto profundo: nunca antes el abuso de poder había sido expuesto públicamente con tal fuerza y autoridad en El Salvador. Lamentablemente, lo que siguió no fue un foro sobre la verdad y la reconciliación, sino una feria de reacciones muy diferentes e incluso antagónicas." [Hernández-Pico, 1993: 380].

En efecto, el informe: "Ha resultado ser bastante polémico, y ha suscitado insatisfacción en buena parte del espectro político, en gran medida por las expectativas que cada quien tenía sobre el contenido del mismo." [Córdova, 1999d: 13]. Así por ejemplo, algunos de los sectores conservadores rechazaron abiertamente el informe calificándolo de: "(...) inconstitucional, injusto, ilegal, parcial (...)." [J.E.A., 1993: 414]. Este tipo de reacciones, entre otras cosas, se debe a una mala comprensión del mandato establecido y metodología de trabajo de la Comisión de la Verdad:[100] La Comisión no fue establecida como un cuerpo jurídico, pues sus actuaciones no fueron jurisdiccionales. Además se le otorgaron seis meses para llevar a cabo sus dos funciones principales: a) Investigar los "graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad"; y b) elaborar recomendaciones "de orden legal, político o administrativo" que puedan colegirse de los resultados de la investigación. Dichas recomendaciones: "Podrán incluir medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos (de violencia), así como iniciativas orientadas hacia la reconciliación nacional." [Comisión de la Verdad, 1993].

El gobierno, al poco tiempo de ser presentado el informe, propuso una amnistía, la cual fue apresuradamente aprobada sin un debate amplio

100. La Comisión registró más de 22,000 denuncias de graves hechos de violencia. Se registraron más de 18,000 denuncias provenientes de fuentes indirectas, de las cuales se analizaron más de 13,000. Las cifras de las fuentes directas y de las indirectas no fueron sumadas. Se estima que hasta 3,000 denuncias se repitieron en ambas fuentes. La Comisión considera, en todo caso, que la cantidad total de denuncias registradas no es inferior a 22,000. Más de 7,000 denuncias fueron recibidas directamente en las oficinas de la Comisión, las demás llegaron por medio de instituciones gubernamentales y no gubernamentales [Comisión de la Verdad, 1993].

en el seno de la Asamblea Legislativa y sin haberse buscado un consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en COPAZ. Hay quienes han planteado que la amnistía: "Es una oportunidad perdida para avanzar hacia la reconciliación tan necesaria como acto positivo de acogida y perdón mutuos." [Editorial ECA, 1993: 344].

Pese a todo, el Informe de la Comisión de la Verdad y sus recomendaciones han venido a cumplir una doble función en la historia de El Salvador. Por un lado, ha cumplido una función de memoria histórica, en tanto que "ha revelado públicamente

la verdad de los hechos" [Hernández-Pico, 1993: 378]. En este sentido, la reconciliación debe basarse en el conocimiento de la verdad, ya que: "Una vez conocido el pasado, será posible perdonar y tratar de olvidar, pero siempre sobre la verdad y no sobre el olvido" [Editorial ECA, 1991: 529]. Pero además debe entenderse que cumple una misión de futuro, en tanto que lo que se pretende evitar es que este tipo de hechos se repitan.

Con posterioridad a las recomendaciones de la Comisión Ad-Hoc y de la Verdad, el 1 de julio de 1993 fueron removidos los oficiales mencionados en ambos informes. El alto mando fue renovado, y como decía un editorial de *La Prensa Gráfica*: "Nos parece importante recalcar esto, y decirlo sin ambages ni ambigüedades, porque éste no es un cambio puramente administrativo. Tiene carácter político y está en la línea de la renovación institucional que se está produciendo en el país."[101]

En *quinto lugar*, se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia; y por decreto ejecutivo se crea en 1992 el Organismo de Inteligencia del Estado,[102] bajo la dirección de un civil y dependiente de la Presidencia de la República. Sin embargo, debido a un fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que declara que la creación de la OIE: "Es inconstitucional por vicio de forma, pues el órgano emisor carece de la competencia material para ello", es que se emite un decreto legislativo en septiembre de 2001.[103]

101. "Los cambios en el Alto Mando", *La Prensa Gráfica*, 26 de junio de 1993.

102. Decreto Ejecutivo No. 34 del 28 de abril de 1992, publicado en Diario Oficial No.78, Tomo 315, del 30 de abril de 1992.

103. Decreto Legislativo No. 554 del 20 de septiembre de 2001, publicado en el Diario Oficial No. 178, Tomo 352, del 21 de septiembre de 2001.

En *sexto lugar*, en las reformas constitucionales de 1992 se establece que el servicio militar es obligatorio. Además, la Asamblea Legislativa aprobó el 30 de julio de 1992 la "Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada." El 17 de octubre de 1992 fue promulgado el decreto presidencial sobre el "Reglamento de la Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada." "Si bien esta legislación básica ha sido aprobada, todavía no hay una decisión sobre su implementación. (...) En la práctica, ha venido operando como un servicio militar de carácter voluntario." [Córdova Macías, 2001b: 339].

En este período se aprobaron y reformaron varias leyes importantes que han buscado adaptar la normativa que rige a la Fuerza Armada a las nuevas condiciones del país.[104]

104. Estas leyes son las siguientes:

a) La "Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada", aprobada por el decreto legislativo No. 298 del 30 de julio de 1992; además se promulgó la interpretación auténtica del art. 9, según decreto legislativo No. 328, del 24 de septiembre de 1992. Y se promulgó el Reglamento de la Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada, según decreto ejecutivo No. 96 del 17 de octubre de 1992.

b) La "Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares", aprobada por el decreto legislativo No. 655 del 1 de julio de 1999. La cual ha sido reformada en tres ocasiones por los decretos legislativos No. 915 del 11 de julio de 2002, No. 1035 del 31 de octubre de 2002 y No. 541 del 16 de diciembre de 2004. Además, se aprobó una ampliación de plazos estipulados en dicha ley, según el decreto legislativo No. 545 del 13 de septiembre de 2001.

Ésta derogó la "Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares", promulgada por el decreto legislativo No. 739 del 8 de diciembre de 1993; la cual a su vez había sido reformada en dos ocasiones: decreto legislativo No. 353 del 26 de mayo y decreto legislativo No. 395 del 29 de junio, ambos de 1995. En relación con la ley de Control de Armas de Fuego, se habían aprobado tres ampliaciones de plazos estipulados en dicha ley, según los

decretos legislativos No. 21 del 9 de junio de 1994, No. 190 del 10 de noviembre de 1994 y No. 251 del 30 de enero de 1995.

c) La "Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador", aprobada por el decreto legislativo No. 353 del 9 de julio de 1998, la cual deroga a la "Ley Orgánica de la Fuerza Armada", que había sido aprobada por el decreto legislativo No. 868, del 27 de abril de 1994. La cual a su vez había derogado a la "Ley Orgánica de la Defensa Nacional", promulgada por el decreto ley No. 275 del 22 de agosto de 1961; la cual había sido reformada según el decreto legislativo No. 558 del 2 de junio de 1993; y además se había reformado la "Ordenanza del Ejército", según el decreto legislativo No. 557, del 2 de junio de 1993.

d) La "Ley de la Carrera Militar", aprobada por el decreto legislativo No. 476 del 18 de octubre de 1995. La cual deroga la "Ley de Ascensos de la Fuerza Armada", promulgada por el decreto legislativo No. 452 del 15 de enero de 1976; así como el Reglamento de Ascensos Militares.

e) La "Ley de la Defensa Nacional", aprobada por el decreto legislativo No. 948 del 15 de agosto de 2002.

f) El Código de Justicia Militar había sido reformado según los decretos legislativos 345 del 7 de marzo de 1985 y 368 del 12 de noviembre de 1992.

Por último, es importante destacar que una: "Ganancia indiscutible del proceso de paz ha sido la transformación orgánica, institucional, jurídica, política y cultural de la Fuerza Armada de El Salvador. (...) la institución castrense observó un impresionante nivel de cumplimiento de los acuerdos que le correspondían." [Samayoa, 2002: 630]. En opinión de una de las personas entrevistadas: "Si hacemos un análisis global de todas las instituciones (...) la Fuerza Armada es la que ha cumplido (...) en su totalidad los Acuerdos de Paz y se ha transformado en una Fuerza Armada (...) moderna, apolítica".

La función de la seguridad pública

La reforma del sector de la seguridad pública en el marco del proceso de paz, estuvo determinada por dos medidas principales:

a) La reforma doctrinaria que separa la función e institucionalidad de la defensa y de la seguridad pública, aspecto que ha sido comentado con anterioridad. A la nueva Policía Nacional Civil, dependiente del Ministerio de Gobernación, le corresponde ahora la seguridad pública. Las dos funciones de carácter general que la Constitución le asigna a la PNC, son: i) Garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública; y ii) la colaboración en el procedimiento de investigación del delito (Art. 159).

b) La disolución de los anteriores cuerpos de seguridad (Guardia Nacional, Policía de Hacienda y Policía Nacional)[105] y la creación de la PNC fuera del control de la Fuerza Armada. No sólo se ha tratado de la creación de una nueva institución, sino que expresa una transformación importante en el enfoque sobre la seguridad ciudadana. Se trata de una nueva policía sobre la base de una nueva doctrina, una nueva organización, nuevos mecanismos de selección, formación y adiestramiento.

De manera muy esquemática, se pueden identificar las siguientes medidas en el proceso de creación y desarrollo de la nueva Policía Nacional Civil: En 1992 se creó la Academia Nacional de Seguridad Pública[106] (ANSP), para abril de ese mismo año se nombró al director e integró su Consejo Académico, e inició sus operaciones administrativas en mayo de 1992. En junio de 1992 se aprobó la Ley Orgánica de la

105. La disolución de la Policía Nacional fue completada hasta 1994.

106. La Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública es aprobada por el decreto legislativo No. 195 del 17 de febrero de 1992.

Policía Nacional Civil,[107] a finales de agosto de 1992 se nombró al director general de la PNC; y en septiembre fue inaugurada oficialmente y comenzaron los cursos en la ANSP. Además, se creó el Ministerio de Seguridad Pública, del cual dependía la nueva PNC.

En lo que se refiere al marco legal e institucional de la nueva policía, durante el año de 1995 se aprobó el "Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil"[108] y el "Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil",[109] y en octubre se produce el nombramiento del Inspector General de la PNC. En julio de 1996 fue aprobada la "Ley de la Carrera Policial",[110] que regula la estructura profesional de la PNC, y este mismo año se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En 1999 se aprueba el "Reglamento de Ascensos de la Policía Nacional Civil".[111] En el año 2000 se emite el "Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil",[112] en 2001 se aprueba la "Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador",[113] y en 2002 se emite el "Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador."[114]

El proceso de creación de la nueva Policía Nacional Civil enfrentó desde el inicio una problemática compleja: a) La creación de una nueva fuerza con cuotas para la integración de personas provenientes de las fuerzas que se enfrentaron durante el conflicto;[115] b) retrasos para la disolución de la Policía Nacional; intentos por nombrar ex-agentes de la antigua Policía Nacional en la nueva PNC, en contraposición a lo acordado; discrepancias por la forma cómo fueron transferidas a la PNC la Unidad Especial Anti-narcóticos y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos [Samayoa, 2002: 645]; (c) la re-educación de antiguos policías de acuerdo al nuevo modelo de seguridad pública; (d) el contexto de incremento de la delincuencia y de inseguridad impactó el proceso de formación del nuevo cuerpo policial, privilegiando los

107. Decreto legislativo No. 269 del 25 de junio de 1992.

108. Decreto ejecutivo No. 48 del 7 de junio de 1995.

109. Decreto ejecutivo No. 4 del 27 de enero de 1995.

110. Decreto legislativo No. 773 del 18 de julio de 1996.

111. Decreto ejecutivo No. 38 del 18 de marzo de 1999.

112. Decreto ejecutivo No. 72 del 15 de agosto de 2000.

113. Decreto legislativo No. 653 del 6 de diciembre de 2001.

114. Decreto ejecutivo No. 82 del 25 de septiembre de 2002.

115. En el proceso de paz se establecieron las proporciones de ingreso a la Academia Nacional de Seguridad Pública: 20% para ex policías nacionales, 20% para ex FMLN, y 60% para personas que no habían tenido participación directa en el conflicto armado.

factores de cantidad sobre los de calidad, con el propósito de desplegar el nuevo cuerpo policial a nivel nacional en el período más corto posible;[116] (e) limitaciones desde el inicio en la infraestructura, recursos financieros y equipo necesario para la ANSP y PNC;[117] y (f) conflictos generados por visiones diferentes con respecto al nuevo modelo de seguridad pública.[118]

A solicitud del presidente Armando Calderón Sol, MINUSAL realizó en 1995 una evaluación sobre el sistema de seguridad pública en el país. La principal conclusión del informe es que a pesar de los avances logrados, la nueva policía enfrentaba: "Una serie de dificultades que retardan su consolidación institucional en relación con el proyecto original". En el informe del 23 de abril de 1996, el Secretario General de la ONU plantea además: "Que ciertos funcionarios de alto nivel del Gobierno siguen injiriéndose en aspectos policiales de carácter estrictamente operativo, lo que altera la cadena de mando

establecida de la PNC y no contribuyen a la consolidación de esa institución"; y se queja de la resistencia: "A aceptar y a acatar la evaluación de la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO) que hizo la Academia Nacional de Seguridad Pública en febrero de 1996." El último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el estado de la aplicación de los Acuerdos de Paz en El Salvador, correspondiente al período comprendido entre el 1 de mayo y el 20 de julio de 1996, plantea lo siguiente:

> "Esos progresos se han visto empañados en cierta medida por las dificultades que persisten para consolidar el sector de la seguridad pública de conformidad con el modelo establecido en los Acuerdos de Paz. Esas dificultades obedecen a los diferentes conceptos de seguridad pública que tienen los encargados de formular políticas en esa esfera. Por consiguiente, persiste el riesgo (...) de que la PNC pudiera perder su identidad de institución al servicio de la comunidad."

116. A juicio de MINUSAL, deben destacarse dos factores: La necesidad de crear un nuevo cuerpo policial en un período relativamente breve, que operó en detrimento de un adecuado proceso selectivo de sus miembros; y el requerimiento de enfrentar una excepcional situación de criminalidad, lo cual relegó a un segundo plano las acciones de fortalecimiento y consolidación de la nueva institución que creció de una manera acelerada [MINUSAL, 1995].

117. Williams y Walter [1997: 155] plantean que: "Los militares contribuyeron a esto al negarse a otorgar el equipo que previamente fue entregado a los cuerpos de seguridad salvadoreños bajo la administración estadounidense durante el programa de ayuda policial".

118. Al respecto de este proceso, véase: Stanley, 1993 y 1996; MINUSAL, 1995; Costa, 1999; y Williams y Walter, 1997.

Para el segundo quinquenio de los noventa se han señalado otros factores que han afectado el desempeño de la PNC [Samayoa, 2002: 648-650]: a) Fue postergada la realización de cursos de ascenso para mandos de la PNC; b) medidas contrarias "a la necesaria institucionalización de la incipiente corporación policial"; c) "la cooptación y la consecuente desnaturalización de la Inspectoría General de la Policía afectó de manera grave el sistema de balances y controles de la nueva institución"; d) la apuesta por un crecimiento acelerado para un rápido despliegue territorial: "En detrimento de la eficacia de una institución que debió apostar más por la calidad que por la cantidad, con énfasis en la excelencia profesional de sus integrantes, en la eficacia de su sistema de comunicaciones y en el nivel científico-técnico de sus investigaciones".

Para finales de 1999 y durante el año 2000 se dieron a conocer algunos casos de corrupción y de policías responsables de cometer delitos, que más allá de golpear la confianza y credibilidad en la PNC, pusieron en evidencia una debilidad institucional para poder procesar estos casos con los procedimientos vigentes. En este contexto, el presidente Francisco Flores crea el 31 de mayo de 2000 una comisión especial para un proceso de depuración de la PNC, y para mediados del año 2000, se aprobó una ley que permite un proceso ad-hoc para la depuración de los malos elementos de la PNC.[119] De acuerdo con la Inspectoría General de la PNC, con base en el decreto 101 fueron depurados durante el año 2000 un total de 1,568 miembros de la institución [FESPAD, 2001: 24].

En opinión de Samayoa [2002: 651], esta situación: "Demostró el impacto negativo de los componentes del arreglo negociado que no se realizaron en los términos previstos. Sería incorrecto, como hemos señalado, atribuir los problemas mencionados a deficiencias sustanciales en los Acuerdos de Paz." Pero además se han planteado varias iniciativas de reforma a la normativa interna. De acuerdo con FESPAD:

> "Al calor de los acontecimientos, se tomaron medidas adicionales como la introducción de una reforma legislativa a la Ley Orgánica de la PNC, mediante las que se otorgan facultades sancionatorias a los jefes y jefas de servicio y se designa al Inspector General como contralor del adecuado cumplimiento del régimen disciplinario, así como la puesta en vigencia de un nuevo Reglamento Disciplinario, el cuarto desde la creación de la PNC." [FESPAD, 2001: 23].

En diciembre de 2001 se aprueba una nueva Ley Orgánica de la PNC. De acuerdo con Samayoa, esto demostró: "Que aun en la etapa más problemática

119. Véase: Régimen temporal especial para la remoción de miembros de la Policía Nacional Civil que incurran en conductas irregulares, aprobado por el decreto legislativo No. 101 del 23 de agosto de 2000.

de la nueva institución policial, funcionaron relativamente bien las posibilidades de corrección que eran impensables en el pasado." [Samayoa, 2002: 651].

De acuerdo con los informes más recientes de monitoreo que realiza FESPAD sobre la temática de seguridad pública y justicia penal, a comienzos del nuevo milenio se han identificado cuatro problemas relevantes con respecto a la PNC: a) A la PNC se le atribuyen denuncias por violaciones a los derechos humanos; b) problemas con el régimen de ascensos [FESPAD, 2001: 22]; c) la nueva Ley Orgánica de la PNC de diciembre de 2001 modificó los requisitos para el cargo de director de la PNC, y esto a su vez afectó los requisitos para el nombramiento del Director General de la ANSP y del Inspector General. Además, se señala una pérdida de identidad e independencia de la ANSP frente a la PNC [FESPAD, 2002a: 16]; y en la reestructuración de 2001, se ubica a la Inspectoría General bajo la dependencia del Director General de la PNC, lo cual le resta independencia [FESPAD, 2002a: 16]; d) débiles controles internos.[120]

Como se ha señalado en un análisis evaluativo con respecto al décimo aniversario de los Acuerdos de Paz, la PNC:

> "Es ya una institución más consolidada, sana y eficiente. Sus deficiencias y problemas actuales son de naturaleza diferente. Son problemas de normal desarrollo institucional. Atrás han quedado las deformaciones de los antiguos cuerpos de seguridad que eran parte estructural de un modelo político perverso. (...) Una cosa es que haya individuos corruptos por deficiencias en su selección, en su formación o en el funcionamiento de la cadena de mandos. Otra cosa esencialmente diferente es la corrupción, la impunidad, el encubrimiento, el comportamiento antidemocrático o la actuación al margen de la ley como política institucional del Estado." [Samayoa, 2002: 652].

En lo que se refiere al número de efectivos de la PNC, ésta tiene un total de 17,954 efectivos policiales para junio del año 2000, de los cuales 1,190 (6.63%) son mujeres y 16,764 (93.37%) son hombres. Los niveles de participación de las mujeres en los altos rangos de la PNC son todavía más bajos.

120. En un informe reciente se concluye que el sistema interno de control policial: "Sigue teniendo serias deficiencias, no sólo para tratar los casos de abusos policiales, sino para regular y orientar las actividades cotidianas de la institución y analizar y transformar los procesos administrativos reguladores con el objeto de redefinir la capacidad policial, mejorar su desempeño, eficacia y, sobre todo, elevar su conducta ética". Véase: Arévalo, 2004: 55-56.

Con respecto al presupuesto del sector seguridad pública, en el siguiente cuadro se puede observar que en el período inicial del posconflicto hubo un incremento en el gasto en seguridad pública, y en el período más reciente éste se ha visto reducido.

Cuadro II.42EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN DE GRADOS POLICIALES POR GÉNERO, JUNIO 2000

Personal	Masculino	Femenino	Total
Sub-Comisionados	73	11	84
Sub-Inspectores	223	23	246
Sargentos	847	53	900
Cabos	1,352	72	1,424
Agentes	13,864	991	14,855
Alumnos	405	40	445
Total	16,764	1,190	17,954

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública y Justicia.

Cuadro II.43PRESUPUESTO NACIONAL DE EL SALVADOR: RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, 1992-2004 (En colones a precios corrientes y porcentajes)

Añofiscal	(1)Total dela nación	(2) Seguridadpública	2/1%	(3)PNC	33/1%
1992	6,757,640,890	265,728,880	3.93	0	0.00
1993	7,636,426,210	382,801,190	5.01	0	0.00
1994	9,582,592,980	612,985,870	6.40	291,826,360	3.05
1995	11,752,614,350	1,135,721,630	9.66	895,774,360	7.62
1996	14,815,054,595	1,434,503,785	9.68	1,160,628,210	7.83
1997	15,302,368,385	1,463,412,155	9.56	1,200,000,000	7.84
1998	16,583,342,060	1,386,942,680	8.36	1,089,162,460	6.57
1999	17,079,311,455	1,559,515,320	9.13	1,300,594,940	7.62
2000	18,224,307,495	1,593,674,325	8.74	1,284,176,495	7.05
2001	19,392,256,000	1,615,856,545	8.33	1,282,015,850	6.61
2002	21,911,240,138	1,492,542,188	6.81	1,213,166,850	5.54
2003	21,758,533,904	1,444,825,156	6.64	1,177,750,000	5.41
2004	24,446,951,900	1,463,983,281	5.99	1,177,575,000	4.82

Fuente: Elaboración propia con base en Diarios oficiales (Varios Números), "Ley de Presupuesto General de la Nación", 1992–2004.

Al momento de la firma de la paz (1992), el presupuesto de seguridad pública representaba el 3.93% del presupuesto general de la nación, luego se observa un fuerte incremento: 9.66% en 1995 y 9.68% en 1996; para luego comenzar un decrecimiento progresivo: 9.56% en 1997, 8.36% en 1998, 8.33% en 2001, 6.81% en 2002, 6.64% en 2003 y 5.99% en 2004.

En lo que al presupuesto para la Policía Nacional Civil se refiere, se observa una tendencia a su reducción como porcentaje del presupuesto general de la nación: El 7.62% en 1995, el 7.83% en 1996, el 7.84% en 1997, el 6.57% en 1998, el 7.62% en 1999, el 7.05% en 2000, el 6.61% en 2001, el 5.54% en 2002, el 5.41% en 2003, y el 4.82% en 2004.

En el posconflicto se ha enfrentado una problemática de delincuencia y violencia que plantea importantes desafíos para el país. De manera paradójica, se ha producido un estancamiento en el monto del presupuesto asignado a la PNC, lo cual ha significado su reducción como porcentaje del presupuesto general de la nación. En la práctica esto ha representado una limitación en los recursos requeridos para la labor policial.

Factores que han incidido en el proceso de reformaa los sectores de defensa nacional y seguridad pública

La reforma de los sectores de la defensa y de la seguridad pública que se ha desarrollado en el período del posconflicto, se ha visto impactada por un contexto en el que se ha producido un incremento de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad en el país.

La violencia en El Salvador no es un fenómeno reciente. Durante décadas los salvadoreños han convivido con la violencia en distintas modalidades. En este sentido, en un estudio se ha planteado que: "La violencia en El Salvador ha cambiado su naturaleza pero no su magnitud" [Cruz, González, Romano, y Sisti, 2000: 173]. En otro estudio se ha indicado que:

> "(...) la violencia actual que enfrentan los salvadoreños forma parte de un prolongado ciclo en el cual la llamada "violencia delincuencial" es la más nueva particularidad de una forma de agresión social cuyas expresiones anteriores más evidentes tuvieron por mucho tiempo un semblante social (...), que luego en el transcurso del siglo se transformó en violencia política (...), para luego, en el decenio de los ochenta, convertirse en una escalada de guerra civil abierta. En otras palabras, El Salvador estaría enfrentando un nuevo período dentro de un pernicioso continuo de violencia." [Cruz (coordinador), 1998: 30].

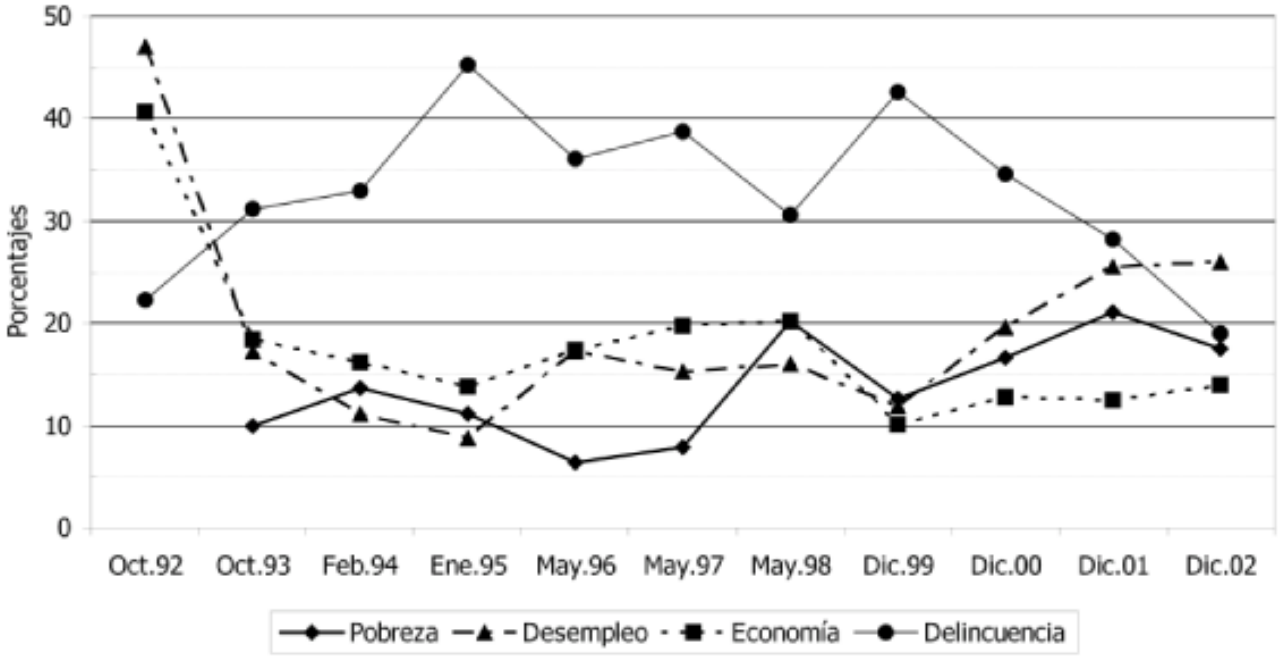
En El Salvador: "La gente, después de haber estado preocupada por el problema de la guerra o de la violencia bélica, empieza a preocuparse directamente por el problema de lo que ellos llaman la delincuencia cuando se firman los acuerdos." [Cruz, 1998a: 88]. Así, en el período del posconflicto comienza a desarrollarse una preocupación ciudadana por la delincuencia y la inseguridad.

A partir de distintas encuestas de opinión realizadas por el IUDOP, en la gráfica II.16 se ha podido construir la tendencia sobre la opinión acerca del principal problema que tiene el país para el período 1992-2002. La pregunta utilizada en las distintas encuestas ha sido: ¿Cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador?

En la gráfica II.16 se muestran los cuatro principales problemas mencionados por la población a lo largo del período 1992-2002. Lo primero que llama la atención es que el principal problema identificado por la población para este período es la delincuencia, aunque hay variaciones en su comportamiento:

> "Éste es un problema que muestra tres momentos: Uno que va desde 1992 hasta 1995, otro que es desde 1995 hasta 1999, y el tercero que va desde 1999 hasta el 2002. El primer momento (1992-95) muestra una tendencia ascendente en cuanto a la preocupación por dicho fenómeno llegando a ocupar el primer lugar de todos los problemas mencionados,

Gráfica II.16El Salvador: Evolución de la percepción sobre el principal problema desde 1992 hasta 2002



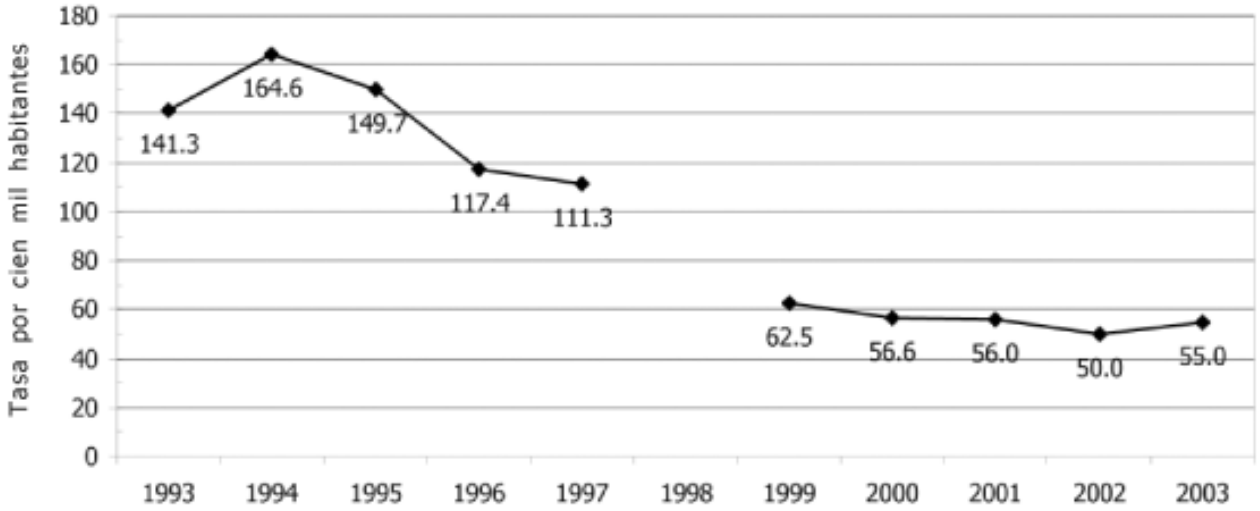
Fuente: Ventoza, 2004.

> llega a un punto máximo en 1995 en el cual casi la mitad de los entrevistados ha señalado como principal problema –45.3%– la delincuencia; el segundo momento entre 1995-99 se percibe que el problema de la delincuencia ocupa el primer lugar en la mente de los salvadoreños durante todo el período, siendo mencionado por un poco más de un tercio de los habitantes cada año, llegando a un punto máximo en 1999 en el cual dos de cada cinco (42.6%) lo mencionaron; y en el último período (1999-2002) dicho problema comienza a mostrar una tendencia descendente hasta ser desplazada al segundo lugar en el 2002, siendo el problema del desempleo el que ocupa este año el primer lugar. Uno de cada cinco (19%) salvadoreños señalan la delincuencia como problema ese año." [Ventoza, 2004].

Con el propósito de identificar la tendencia de la violencia, en la gráfica II.17 se presenta la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes para el período 1993-2003.

En la gráfica II.17 se observa que hasta 1997, el país tenía tasas que sobrepasan los 100 homicidios por cada 100 mil habitantes. Para los años 1993-1995 las tasas de homicidios alcanzaron entre 140 y 160. A finales de la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, se observa una reducción en las tasas para oscilar entre 62 y 50 homicidios por cada 100 mil habitantes. También se puede observar un declive de la tasa de homicidios de 1999 a 2002, y luego un alza en el 2003. Otras fuentes

Gráfica II.17El Salvador: Tasa de homicidios por cien mil habitantes, 1993-2003



Fuente: Con base en PNUD, 2005: 22.

Cuadro II.44Denuncias de delitos registrados por la PNC, 1999-2004

Delito	Número de denuncias						Distribución porcentual					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Homicidio culposo por accidente de tránsito	*	*	894	983	1019	1272	0.0	0.0	2.4	3.2	3.7	4.2
Homicidio	2270	2341	2210	2018	2172	2767	6.0	5.5	6.0	6.6	7.8	9.2
Lesiones	4375	5583	5707	4542	4406	4478	11.6	13.1	15.5	14.8	15.9	14.8
Violación	640	778	791	842	838	934	1.7	1.8	2.1	2.7	3.0	3.1
Secuestro	101	114	49	26	8	9	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0
Extorsión	535	508	315	374	283	313	1.4	1.2	0.9	1.2	1.0	1.0
Robo	9722	10599	7724	5329	4578	5248	25.8	24.8	21.0	17.4	16.5	17.4
Hurto	14761	16565	14085	11625	10250	10667	39.1	38.7	38.2	37.9	36.9	35.3
Robo de vehículo	1861	1701	1602	1869	1528	1368	4.9	4.0	4.3	6.1	5.5	4.5
Hurto de vehículo	3483	4564	3464	3069	2698	3121	9.2	10.7	9.4	10.0	9.7	10.3
Total	37,748	42,753	36,841	30,677	27,780	30,177	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) La categoría no fue utilizada en la presentación de resultados de ese año.

Fuente: Para 1999-2003: FESPAD, 2004: 14. Para 2004: FESPAD, 2005: 10.

señalan que a partir de 2003 se va a producir un repunte en las tasas de homicidios.

Pero las tasas de homicidios son sólo un indicativo de un problema que es mucho más generalizado y extendido, que tiene que ver con el fenómeno de la delincuencia. El cuadro II.44 presenta el número de denuncias de delitos registradas por la Policía Nacional Civil para el período 1999 a 2004.

En el cuadro II.44 se pueden observar varias cosas. A nivel general, el número de denuncias disminuyó a partir del año 2001, sufriendo un ligero incremento en el 2004; asimismo se observa que el grueso de las denuncias para todos los años se concentra en el robo y el hurto, los cuales representan en promedio el 20% y 37.6% (respectivamente) de las denuncias. Tomando como base el año 2000, la tasa de homicidios aumentó en cada uno de los años siguientes, presentado el incremento más alto en el 2004. Los secuestros han tenido una disminución significativa en este período.

Ahora bien, dentro de esta situación general de violencia y criminalidad: "(...) la violencia juvenil se ha evidenciado como una de las características centrales de la violencia social urbana, siendo las pandillas una de sus más destacadas expresiones." [Smutt y Miranda, 1998: 159]. De hecho:

> "En la década de los noventa, se perfiló a las pandillas juveniles como el más importante y complejo fenómeno cultural- generacional que El Salvador haya tenido. El elevado número de jóvenes involucrados en esta forma de organización y socialización, así como su presencia en todo el territorio nacional, han hecho de este fenómeno y de las formas de vida que él mismo comporta, una parte integral de la cotidianeidad de los salvadoreños." [Smutt, 1998: 146].

Estas pandillas juveniles, a las que se les ha denominado "maras": "Proliferan en zonas caracterizadas por la alta densidad poblacional, la mala dotación de servicios básicos y los bajos niveles de ingresos en los hogares." [Smutt y Miranda, 1998: 162-163].

Un estudio reciente reveló que más del 30% de los salvadoreños entrevistados considera que el principal problema del país es la violencia criminal, las pandillas juveniles y la inseguridad; así como que un poco más del 42% de la gente entrevistada se siente insegura (entre "mucho" y "algo") a causa de la criminalidad [Córdova y Cruz, 2005: 97, 107].

Recientemente se ha dado a conocer un informe del PNUD en donde se calcula que la violencia le costó al país $1,717 millones en 2003, equivalente a 11.5% del PIB. "Esa carga económica es casi el triple del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua

Cuadro II.45 COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR, 200 3

Tipo de costo	Millones US$	% PIB
Pérdidas en salud	699	4.7
Atención médica	38	0.3
Años de vida perdidos	259	1.7
Daño emocional	402	2.7
Costos institucionales	270	1.8
Seguridad pública	155	1.0
Justicia	102	0.7
Otros	13	0.1
Gastos privados en seguridad	411	2.7
Hogares	90	0.6
Empresas	321	2.1
Deterioro inversión-productividad	30	0.2
Perdidas materiales (transferencias)	307	2.1
Total	1,717	11.5

Fuente: PNUD, 2005: 58.

y saneamiento, y electricidad) a la población salvadoreña." [PNUD, 2005: 60]. El cuadro II.45 presenta el desglose de los costos de la violencia en El Salvador.

Dentro de los rubros considerados se puede observar que los costos mayores provienen del sector salud (4.7% del PIB) y de los gastos privados en seguridad (2.7%). Este último rubro da muestra de otro de los fenómenos que se han producido como consecuencia de la violencia e inseguridad: Una creciente privatización de la seguridad pública. Según consideraciones del director ejecutivo de la gremial de la empresa privada más importante de El Salvador: "El aumento de la demanda de seguridad privada ha sido directamente proporcional al aumento de la violencia social y del crimen organizado." [Martínez y Rivas, 2005].

C. Conclusiones acerca de la preeminencia del poder civil

Una de las principales contribuciones del proceso de paz ha sido que produjo un importante proceso de desmilitarización del Estado, una redefinición del papel de la Fuerza Armada dentro del sistema político y la separación de la función e institucionalidad de la defensa y la seguridad pública, habiendo sentado las bases para la subordinación del poder militar a las autoridades civiles constitucionalmente elegidas.

En este sentido, el proceso desarrollado se estima exitoso en tanto que atendió a lo que fue la preocupación central para los actores de la negociación, y se efectuó de acuerdo al contenido de los Acuerdos de Paz.

Como consecuencia de la implementación de los Acuerdos de Paz, se produjo una reforma del sector defensa, a través de una redefinición del enfoque doctrinario, una reforma del sistema educativo de la Fuerza Armada, la reducción del número de efectivos y del presupuesto para la Fuerza Armada, así como en la reorganización de los servicios de inteligencia del Estado, y una reforma del servicio militar. Además se han promulgado cambios en la legislación que han buscado adaptar la normativa que rige a la Fuerza Armada a las nuevas condiciones del país.

En lo sustantivo, la reforma militar producto de los Acuerdos de Paz, significó una "redistribución de poder y de reasignación de funciones políticas", quitándoselas a los militares y transfiriéndoselas al sistema de partidos políticos [Zamora, 1998a: 10]. Ésta es precisamente la contribución principal de los Acuerdos de Paz al proceso de democratización. Se han redefinido las relaciones civiles-militares, habiéndose sentado las bases para la subordinación del poder militar al poder civil legítimamente constituido.

Además, se ha producido una redefinición del papel de la Fuerza Armada en el sistema político. En un editorial de uno de los periódicos de mayor circulación del país se plantea: "En los últimos tiempos, hay muy pocas noticias públicas sobre la Fuerza Armada. Esto proviene, principalmente, del hecho de que la institución militar, a raíz de las reestructuraciones derivadas de los Acuerdos de Paz, ha pasado a desempeñar un papel eminentemente institucional en período de normalidad."[121] En un estudio reciente se plantea que: "Ahora la Fuerza Armada se siente más cómoda y goza de una legitimidad social sin precedentes. (...) Ya no es el centro de los ataques de la oposición. Ya no es el epicentro de los temblores políticos en El Salvador. Su actuación se enmarca, con ejemplar profesionalismo y disciplina, en el mandato constitucional, tal como éste fue modificado en los Acuerdos de Paz." [Samayoa, 2002: 630].

Se pueden identificar tres temas pendientes de la agenda de la reforma del sector defensa: a) Que las autoridades civiles terminen de

121. "Un cambio casi inadvertido". *La Prensa Gráfica*, 13 de enero de 1998.

completar la formulación de la política de defensa, y en particular que se definan las misiones específicas propias de la actuación de la Fuerza Armada; b) avanzar en el control legislativo sobre el presupuesto de la defensa; y c) la formación de técnicos y políticos civiles para la formulación e implementación de políticas públicas en el sector de la defensa nacional.

Un importante logro ha sido la separación de la función e institucionalidad para cada uno de estos sectores, es decir, que ahora a la Fuerza Armada se le define como misión la "defensa de la soberanía y la integridad del territorio", y depende del Ministerio de Defensa, mientras que a la PNC le corresponde la misión de la seguridad pública, y depende del Ministerio de Gobernación.

En el campo de la seguridad pública, se disolvieron los antiguos cuerpos de seguridad y se ha creado una nueva Policía Nacional Civil, sobre la base de una nueva doctrina, una nueva organización, nuevos mecanismos de selección, formación y adiestramiento. Además, se ha ido desarrollando el marco legal para su funcionamiento. Sin embargo, este proceso ha enfrentado una serie de problemas, que de manera esquemática podrían resumirse de la siguiente manera: a) Limitaciones de recursos financieros y equipo necesario; b) conflictos generados por visiones diferentes con respecto al modelo de seguridad pública; c) debilidades en los mecanismos de control interno; y d) la presión generada por el contexto de incremento de la delincuencia y de inseguridad que en un primer momento afectó el proceso de formación del nuevo cuerpo policial, privilegiando los factores de cantidad sobre los de calidad, con el propósito de desplegar el nuevo cuerpo policial a nivel nacional en el período más corto posible; y en un segundo momento ha impactado las decisiones sobre cómo enfrentar la actividad delincuencial y la violencia.

En un estudio reciente se ha señalado que El Salvador: "Ha experimentado una transformación histórica y estructural de gran trascendencia e indudable valor" en lo que tiene que ver con la seguridad pública:

> "La PNC ha recuperado en buena medida la credibilidad que había perdido. A la hora del décimo aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz, la Policía Nacional Civil es ya una institución más consolidada, sana y eficiente. Sus deficiencias y problemas actuales son de naturaleza diferente. Son problemas de normal desarrollo institucional." [Samayoa, 2002: 652].

La reforma de los sectores de defensa y seguridad que se ha venido desarrollando en el marco del proceso de paz, ha tenido como contexto un incremento de la violencia, de la actividad delincuencial y la percepción de inseguridad, que ha planteado importantes desafíos para el Estado salvadoreño en el posconflicto.

En el caso de las maras, las políticas gubernamentales se han caracterizado por políticas de "mano dura" o "súper mano dura", que han privilegiado un enfoque represivo, en detrimento de los aspectos preventivos y de readaptación.[122] Los resultados de estas políticas han sido deficitarios.[123]

La participación del ejército en apoyo y bajo la dirección de la PNC en operativos de combate a la delincuencia y a las maras, ha colocado en la discusión en los últimos años el tema de "la ampliación de la participación del ejército en tareas de seguridad pública." [FESPAD, 2001: 32]. Esta preocupación se enfoca en las posibles consecuencias que esto podría tener en relación con los avances tenidos en la separación de la doctrina e institucionalidad responsable de la defensa y de la seguridad pública.

La PNC requiere de un fortalecimiento institucional para mejorar su desempeño. Un desafío central es incrementar la eficiencia y efectividad del cuerpo policial, para hacer frente a la problemática de la delincuencia y la violencia. Para lo cual necesita mejorarse la capacidad técnica de la investigación del delito, fortalecer sus mecanismos de control interno, dotarla de más recursos, e incluso mejorar y coordinar los sistemas de información para producir estadísticas confiables y oportunas.

Finalmente, se requiere de una mejor coordinación y una labor integrada entre los distintos operadores del sistema de seguridad y justicia; así como de una política integral de seguridad.

4.5. EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

En los últimos años se ha venido insistiendo en la importancia que para la consolidación democrática en la región centroamericana tiene la emergencia de una cultura política democrática.[124] Edelberto Torres-Rivas ha planteado que la cultura política de las transiciones centroamericanas requiere de tres elementos:

122. Este aspecto ha sido analizado en el apartado sobre el Estado de Derecho.

123. "Las estadísticas (...) señalan que no se ha modificado substancialmente la situación delincuencial y contrario a lo esperado, los homicidios se han incrementado" [FESPAD, 2005].

124. Al respecto, véase a manera de ejemplo los siguientes trabajos: Córdova, Maihold, y Kurtenbach, 2001; Córdova y Seligson, 2001; Rodríguez, Castro y Espinoza, 1998; Seligson, *et al.*, 2000.

> "[Una] moderación esencial. La moderación es la disminución de las exigencias maximalistas, de las preferencias basadas en convicciones totales, [así como] los valores de la tolerancia ciudadana, que son el reconocimiento y el respeto a las diferencias políticas, ideológicas, o de cualquier origen (...). Finalmente, si la moderación y la tolerancia deben ser valores esenciales (...) hay que señalar un tercer componente, la cultura de la negociación, del diálogo. (...) Dialogar es reconocerse recíprocamente, aceptarse como actuando en el mismo escenario nacional." [Torres-Rivas, 1996: 30].

En otros estudios se ha venido señalando la importancia de la legitimidad de los sistemas políticos, o el "apoyo difuso" o "apoyo al sistema", así como la confianza en las instituciones y la satisfacción ciudadana con los sistemas democráticos.[125]

En el último informe de desarrollo humano para El Salvador, el PNUD plantea que: "El evidente déficit de cultura cívica democrática que existe en El Salvador hace pensar que el autoritarismo, en un eventual retorno bajo nuevas formas, podría encontrar un caldo de cultivo para su desarrollo y rápida expansión." [PNUD, 2003: 280].

El apartado se estructura de la siguiente manera: Se presentan las valoraciones de las élites entrevistadas, y se revisan los indicadores relacionados con la cultura democrática, más específicamente: Las valoraciones sobre la democracia y la legitimidad del sistema político, las valoraciones sobre el proceso de paz, y finalmente se presentan algunas conclusiones.

A. Valoración de las élites con respecto al fortalecimiento de la cultura democrática

La gráfica II.18 muestra los porcentajes de las valoraciones hechas por las élites entrevistadas para cada una de las preguntas en esta dimensión sobre la cultura democrática. En torno a ella se pueden hacer tres consideraciones. En primer lugar, se pueden observar diferencias importantes en la valoración de las personas entrevistadas, dependiendo del aspecto de que se trate. En segundo lugar, las élites entrevistadas expresan que ha habido avance regular en relación con las distintas preguntas formuladas: La tolerancia hacia ideas políticas diversas (58%),

125. Para el caso de El Salvador, véase los siguiente estudios: Seligson y Córdova, 1992 y 1995; Seligson, *et al.*, 2000; Cruz, 2001; Córdova, 1998; Córdova y Orellana, 2001; Córdova y Cruz, 2005.

convivencia pacífica entre ciudadanos (50%), apoyo social hacia la democracia (50%), apoyo al espíritu de los Acuerdos de Paz (49%), y la seguridad pública (30%). Es preocupante que el 16% opina que ha habido retroceso en el campo de la seguridad pública.

B. Los indicadores del fortalecimiento de la cultura democrática

En esta sección se abordan las valoraciones sobre la democracia y la legitimidad del sistema político, y las valoraciones sobre el proceso de paz.

La legitimidad de la democracia y del sistema político

Valoraciones sobre la democracia

En este apartado se analizan las valoraciones sobre la democracia como régimen político, y en el segundo se aborda el tema de la satisfacción con la democracia.

En la encuesta realizada en abril-mayo de 2004 por el IUDOP, FUNDAUNGO y la Universidad de Vanderbilt, se incluyeron cuatro preguntas orientadas a medir distintos aspectos sobre la democracia como régimen político. En esta sección se hace referencia primero al tema de la preferencia sobre el sistema actual de gobierno frente a un posible retorno de los militares:[126] El 73.4% prefiere el sistema actual de gobierno, frente a un 18.3% que prefiere el retorno de los militares, y un 8.2% no sabe. En segundo lugar, a la preferencia por la democracia actual frente a un líder fuerte que no necesariamente tenga que ser elegido por el voto popular:[127] El 91.1% prefiere la democracia electoral frente a un 5.3% que apoya un líder fuerte, y un 3.6% no sabe. En tercer lugar, a la preferencia por el régimen democrático frente a uno no democrático:[128] El 66.3% prefiere a la democracia como forma de gobierno, frente a un 11.9% que apoya un gobierno autoritario, un 9.7% al que le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario, y un 12.1% que no sabe.

126. Se preguntó: "El sistema actual de gobierno no ha sido el único que ha tenido nuestro país. Alguna gente piensa que estaríamos mejor si los militares volvieran a gobernar. Otros dicen que debemos mantener el sistema que tenemos ahora. ¿Qué piensa?"

127. Se preguntó: "Hay gente que dice que necesitamos un líder fuerte que no tenga que ser elegido a través del voto. Otros dicen que aunque las cosas no funcionen bien, la democracia electoral, o sea el voto popular, es siempre lo mejor. ¿Qué piensa?"

Gráfica II.18VALORACIÓN DE ÉLITES SOBRE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (Porcentajes)

Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

En cuarto lugar, al apoyo para el sistema democrático frente a otras formas de gobierno:[129] El apoyo para la democracia es bastante alto, ya que casi 7 de cada 10 favorecen a la democracia frente a otras formas de gobierno.

En la misma encuesta se incluyeron tres preguntas orientadas a medir distintos aspectos sobre la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. En primer lugar, se hace referencia a la percepción acerca del carácter democrático del país: El 20.7% piensa que es muy democrático, el 36.7% algo democrático, el 36% poco democrático y el 6.6% nada democrático. En segundo lugar, las opiniones sobre el proceso democrático que ha vivido el país en los últimos años:[130] El 38.5% de los entrevistados opina que sigue igual de democrático, mientras que un 34.4% opina que es más

128. Se preguntó: "¿Con cuál de las siguientes tres frases está usted más de acuerdo? (1) A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, (2) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, (3) En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, (8) No sabe."

129. Se preguntó: "Puede que la democracia tenga problemas pero es mejor que cualquier forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?"

130. Se preguntó: "Basado en su experiencia en los últimos años, ¿El Salvador se ha vuelto más democrático, igual de democrático o menos democrático?"

democrático, el 21.8% que es menos democrático y el 5.3% no sabe. En tercer lugar, el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia:[131] El 9% se siente muy satisfecho, un 53% satisfecho, un 33% insatisfecho y 5% muy insatisfecho. Es importante destacar que cuatro de cada diez entrevistados se sienten insatisfechos con el funcionamiento de la democracia.

En suma, se observa una paradoja: Una valoración positiva sobre la democracia como régimen político, pero coexistiendo con una valoración que refleja importantes niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia.

El apoyo al sistema político

Esta sección se divide en cuatro partes. En la primera se revisa la legitimidad del sistema político o el llamado "apoyo difuso" o "apoyo al sistema", luego se aborda el tema de la tolerancia política, posteriormente se analiza la relación entre el apoyo para el sistema y la tolerancia política. Por último, se aborda el tema del apoyo a las instituciones específicas.

Para la elaboración de este apartado nos hemos basado principalmente en un informe reciente de Córdova y Cruz titulado: "La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004", en el que se utiliza una encuesta de opinión realizada por FUNDAUNGO, el IUDOP y la Universidad de Vanderbilt en 2004 [Córdova y Cruz, 2005].

Para medir la legitimidad del sistema político, en el estudio de referencia se utiliza una escala desarrollada por el Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt, la cual se basa en cinco ítems. Las preguntas formuladas fueron las siguientes:

"¿Hasta qué punto cree que los tribunales de justicia de El Salvador garantizan un juicio justo?

¿Hasta qué punto tiene respeto por las instituciones políticas de El Salvador?

¿Hasta qué punto cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político salvadoreño?

¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el sistema político salvadoreño?

¿Hasta qué punto piensa que se debe apoyar el sistema político salvadoreño?"

131. Se preguntó: "En general, ¿diría que está satisfecho, muy satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con la forma en que la democracia funciona en El Salvador?"

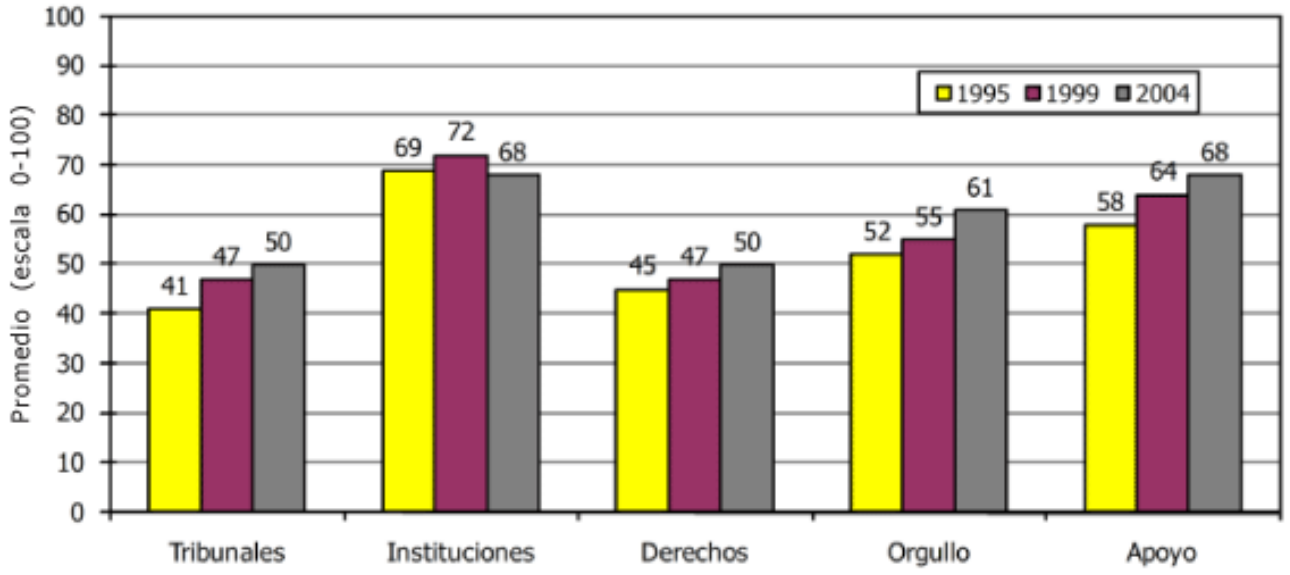
Para simplificar la comprensión de los resultados, los autores de ese informe convirtieron el sistema de codificación original

de una escala de 1-7, a una escala en un rango de 0-100. En el marco del Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt se había realizado este tipo de estudio en El Salvador con un alcance nacional en 1995 y 1999, lo cual le ha permitido a los autores del informe de referencia presentar la tendencia en la evolución de los niveles de apoyo al sistema para el período 1995-2004. En la gráfica II.19 se observa: "Una tendencia incremental en el apoyo para el sistema para cuatro de las preguntas (tribunales de justicia, derechos básicos, orgullo y apoyo), mientras que para la pregunta sobre instituciones hay un leve descenso entre 1999 y 2004." [Córdova Macías y Cruz, 2005].

A partir de las cinco preguntas, los autores del informe de referencia han construido una escala que mide el apoyo al sistema, calculando el promedio para los cinco ítems: El apoyo al sistema se ha incrementado de manera sostenida en la última década, pasando de un promedio de 53 en 1995 a 57 en 1999 y luego a 60 en 2004, lo cual les permite afirmar que: "La legitimidad del sistema político se ha ido incrementando en El Salvador desde el fin de la guerra civil." [Córdova y Cruz, 2005].

Para medir la tolerancia política, en el estudio de referencia se utiliza una escala desarrollada por el Proyecto de Opinión Pública en América

Gráfica II.19El Salvador 1995-2004: Promedio de las preguntas que conforman la escala de apoyo al sistema



Fuente: Córdova Macías y Cruz, 2005.

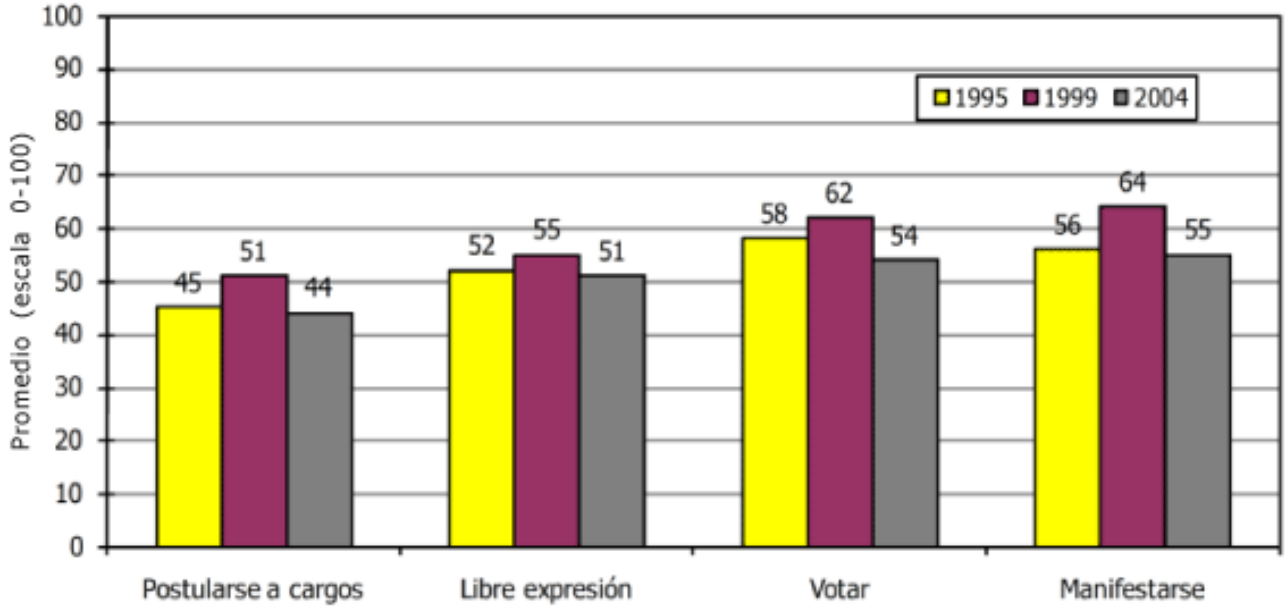
Latina de la Universidad de Vanderbilt, la cual se basa en cuatro ítems. Las preguntas formuladas fueron las siguientes:

> "Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de El Salvador, no solo del gobierno de turno, sino de la forma de gobierno. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba el **derecho de votar** de estas personas?
>
> ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba el que estas personas puedan llevar a cabo **manifestaciones pacíficas** con el propósito de expresar sus puntos de vista?
>
> ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas puedan **postularse para cargos públicos**?
>
> ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba que estas personas salgan en la televisión **para dar un discurso**?"

Los autores del informe de referencia convirtieron el sistema de codificación original de una escala 0-10, a una escala en un rango 0-100. Debido a que este tipo de estudio se ha realizado con anterioridad en El Salvador, los autores de ese informe presentan la tendencia en la evolución de los niveles de tolerancia política para el período 1995-2004. En la gráfica II.20 se observa que: "Entre 1995 y 1999 aumenta la tolerancia para las cuatro preguntas, pero entre 1999 y 2004 se observa una

disminución en la tolerancia para las cuatro preguntas, cayendo prácticamente a los niveles de 1995." [Córdova y Cruz, 2005].

Gráfica II.20El Salvador 1995-2004: Promedio de las preguntas que conforman la escala de tolerancia



Fuente: Córdova y Cruz, 2005.

A partir de las cuatro preguntas los autores del informe de referencia han construido una escala que mide la tolerancia política, calculando el promedio para los cuatro ítems: La tolerancia se incrementa de 53 en 1995 a 58 en 1999, y luego se reduce a 51 para 2004. No obstante el incremento inicial en la tolerancia política para el período 1995-1999, para 2004 hay una disminución a niveles más bajos de los que había en 1995, por lo que en general: "hay una disminución en los niveles de tolerancia política en El Salvador." [Córdova y Cruz, 2005]. Éste es un tema al que merece prestarle mayor atención, por la importancia que tiene la tolerancia política para una cultura democrática.

Los autores del estudio de referencia analizan la relación entre apoyo al sistema y tolerancia, a partir de la creación de dos categorías en cada una de las escalas ("alto" y "bajo"), lo cual plantea cuatro combinaciones posibles. En ese estudio se advierte que para este tipo de análisis:

Cuadro II.46El Salvador 2004: Relación empírica entre apoyo al sistema y tolerancia

Apoyo al sistema	**Tolerancia**	
	Alto	Bajo
Alto	Democracia estable	Estabilidad autoritaria
	32%	35%
Bajo	Democracia inestable	Rompimiento democrático
	17%	16%

Fuente: Córdova y Cruz, 2005.

Cuadro II.47El Salvador 1995-2004: Relación empírica entre apoyo al sistema y tolerancia

Apoyo al sistema	**Tolerancia**					
	Alto			Bajo		
Alto	Democracia estable			Estabilidad autoritaria		
	1995	1999	2004	1995	1999	2004
	29%	36%	32%	27%	25%	35%
Bajo	Democracia inestable			Rompimiento democrático		

1995	1999	2004	1995	1999	2004
23%	23%	17%	21%	16%	16%

Fuente: Córdova Macías y Cruz, 2005.

> "Debe notarse que las relaciones aquí descritas se aplican únicamente a sistemas que ya son institucionalmente democráticos. Es decir, sistemas en los cuales se realizan elecciones competitivas en forma regular y en los cuales se permite una amplia participación. Estas mismas actitudes en sistemas de tipo autoritario tendrían implicaciones totalmente distintas." [Seligson, Cruz y Córdova, 2000: 89].

En el cuadro II.46 se pueden observar los resultados para el año 2004, en donde:

> "Un 35% de los entrevistados cae en la celda de estabilidad autoritaria, siendo ésta la celda más poblada en el cuadro. Casi uno en cada tres apoya el sistema y es tolerante (32% en la celda de democracia estable), mientras que el 17% se ubica en la celda de democracia inestable y el 16% en la celda de rompimiento democrático." [Córdova y Cruz, 2005].

Debido a que este tipo de estudio se ha realizado con anterioridad en El Salvador, los autores del informe de referencia presentan la tendencia para el período 1995/2004. En el cuadro II.47 se observa que en:

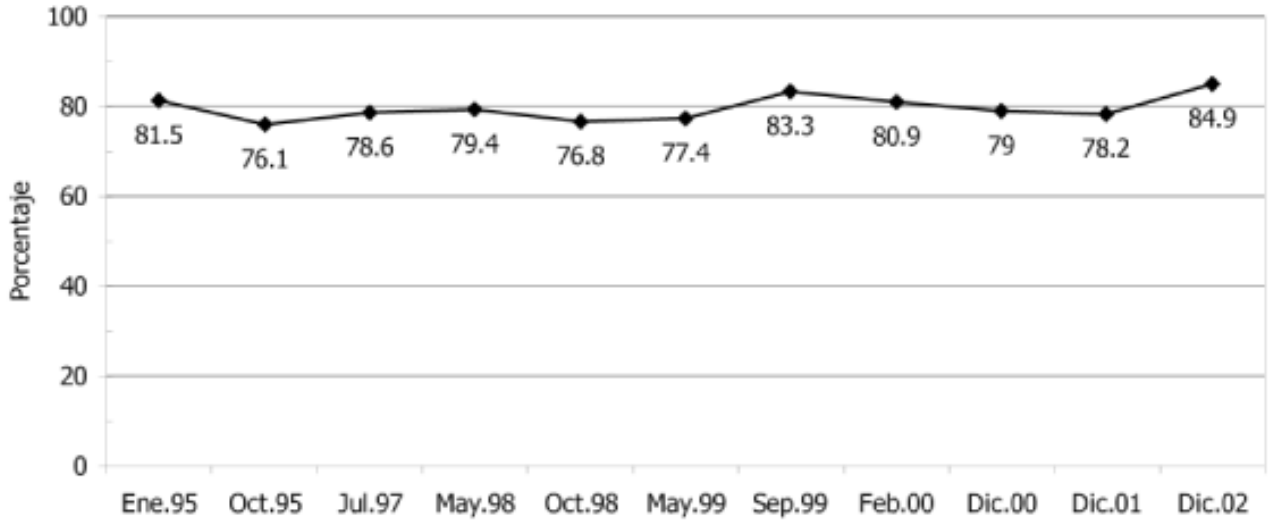
> "La celda "democracia estable" tenemos un crecimiento de 29% a 36% entre 1995 y 1999, y luego una pequeña disminución al 32% para 2004. En todo caso, prácticamente un tercio de los entrevistados se ubican en esta celda. En la celda de "democracia inestable" tenemos que se mantiene en 23% entre 1995 y 1999, y luego disminuye al 17% para 2004. En el caso de la celda "estabilidad autoritaria", ésta disminuye de 27% a 25% entre 1995 y 1999, para luego incrementarse significativamente al 35% en 2004. Esto es preocupante, pues aunque tiende a mantenerse estable, se corre el riesgo de la acentuación de rasgos autoritarios. Por último, la celda "rompimiento democrático" disminuye del 21% en 1995 al 16% en 1999 y se ha mantenido en ese nivel para 2004." [Córdova y Cruz, 2005].

Debido a la disminución en los niveles de tolerancia para 2004, es que se observa la disminución en la celda de "democracia estable", y sobre todo el crecimiento en la celda de "estabilidad autoritaria."

Por último, los diferentes estudios de opinión pública muestran en los últimos años una pérdida de confianza ciudadana en las instituciones.

A partir de distintas encuestas de opinión realizadas por el IUDOP, en la gráfica II.21 se ha podido construir la tendencia sobre la poca o ninguna confianza en los partidos para el período 1995-2002. A lo largo de este período de posconflicto no hay una variación significativa, prácticamente 8 de cada 10 salvadoreños tienen poca o ninguna confianza en los partidos políticos, lo cual es preocupante para el funcionamiento de la democracia representativa.

Gráfica II.21El Salvador 1995-2002: Personas con poca o ninguna confianza en los partidos políticos (Porcentajes)



Fuente: Ventoza, 2004

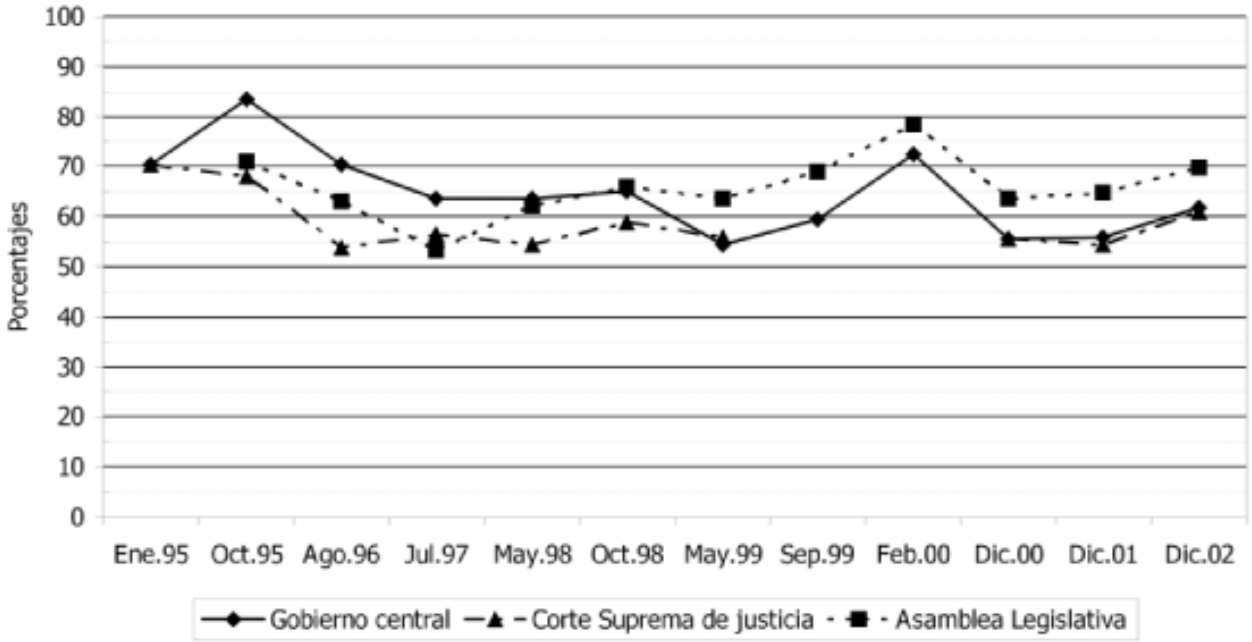
Siempre sobre la base de distintas encuestas de opinión realizadas por el IUDOP, en la siguiente gráfica se ha podido construir la tendencia para el período 1995-2002 sobre la poca o ninguna confianza en el gobierno Central, la Asamblea Legislativa y la CSJ. Es importante destacar que a lo largo de este período, más de la mitad de los salvadoreños tienen poca o ninguna confianza en estas tres instituciones fundamentales del Estado.

La legitimidad de la paz

En una encuesta del IUDOP de finales del año 2001[132] se incluyeron algunas preguntas orientadas a medir las percepciones y opiniones sobre la situación del país comparada a la situación que existía antes de la firma de los Acuerdos de Paz. En una pregunta se plantea: "Por favor piense en el país de hace diez años antes de la firma de los Acuerdos de Paz. Por lo que Ud. sabe o ha oído, ¿cómo cree usted que está el país ahora en comparación con hace diez años, mejor que antes, igual o peor

132. Anteriormente se ha explicado que esta encuesta fue realizada entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2001. El tamaño de la muestra es de 1,215 encuestas válidas, con un margen de error estimado de +/- 2.8%.

Gráfica II.22EL SALVADOR 1995-2002: PERSONAS CON POCA O NINGUNA CONFIANZA EN EL GOBIERNO CENTRAL, ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (Porcentajes)



Fuente: Ventoza, 2004.

que antes?" Un poco más de la mitad (54.2%) opina que la situación está mejor, mientras que el 14.7% considera que la situación está igual, y un tercio (31.1%) señala que la situación es ahora peor que antes.

Un factor que ayuda a explicar estas diferencias en las opiniones de los salvadoreños es la preferencia política.[133] En el cuadro II.48 se puede observar que los partidarios de ARENA (de orientación de derecha) tienden a valorar más positivamente la situación actual del país, mientras que los partidarios del FMLN (de orientación de izquierda) son más críticos, y los que simpatizan por otros partidos se ubican en una posición intermedia.

En otra pregunta se exploran las razones por las cuales se tiene esa opinión. En el cuadro II.49 se presenta el cruce entre la opinión sobre la

133. Se preguntó: "Si las elecciones fueran el próximo domingo, ¿por cuál partido votaría usted?" Para simplificar el análisis se han recodificado las opciones de respuesta, quedándonos únicamente con los que votaron por ARENA, por el FMLN y se han juntado todos los que votaron por otros partidos. El resto de los casos fueron eliminados del análisis porque no votaron o porque no expresan por quién votaron. Como consecuencia de lo anterior, el número de casos se ha reducido de los 1,215 a 472.

situación del país (mejor, igual o peor) y las razones por las cuales el país está así. Del total de personas que opinan que la situación del país está mejor, más de la mitad valoran positivamente la finalización del conflicto armado y varios aspectos asociados al mismo: Ya no hay guerra (45%), tranquilidad (4.7%), seguridad (4.3%), libertad (5.6%) y libertad de expresión (3.4%).

De los que consideran que el país está igual que hace diez años, el 41.2% señala que no hay cambios, la economía se ha mantenido igual (14.7%), la violencia de la delincuencia, secuestros y maras (31.6%) o que la violencia es la misma (3.4%). De los que opinan que el país está peor, el 44.4% identifica a la delincuencia y las maras, a la violencia y los secuestros (3.5%), que la economía va para abajo (10.1%), antes había más trabajo (8.5%), costo de la vida (7.4%) y más pobreza (7.7%).

Por último, en dicha encuesta se preguntó: "Evaluando la situación del país en la actualidad, cree usted que los Acuerdos de Paz han sido: (1) Buenos para el país, (2) malos para el país, (3) ni buenos ni malos." En términos generales hay una

valoración positiva en relación con el impacto de los Acuerdos de Paz: El 80.6% los considera buenos, el 12.7% ni buenos ni malos, y solamente el 6.6% los considera malos.

Cuadro II.48El Salvador 2001: Situación del país en comparación con antes de la firma de los acuerdos de paz, según el partido de preferenci a

Situación	Partido de preferencia			Total
	ARENA	FMLN	Otros partidos	
Mejor que antes	180 (69.5%)	76 (42.0%)	19 (59.4%)	275 (58.3%)
Igual	32 (12.4%)	30 (16.6%)	3 (9.4%)	65 (13.8%)
Peor que antes	47 (18.1%)	75 (41.4%)	10 (31.3%)	132 (28.0%)
Total	259 (100.0%)	181 (100.0%)	32 (100.0%)	472 (100.0%)

Sig <.001.

Fuente: IUDOP, 2001.

Cuadro II.49El Salvador 2001: Razón por la que el país está así, según situación del país en comparación con la situación existente antes de los acuerdos de paz

Razones	Mejor que antes	Igual	Peor que antes	Total
Ya no hay guerra, estamos en paz	295(45.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	295 (24.4%)
Tranquilidad	31(4.7%)	0(0.0%)	0(0.0%)	31(2.6%)
Seguridad	28(4.3%)	0(0.0%)	0(0.0%)	28(2.3%)
Libertad	37(5.6%)	0(0.0%)	0(0.0%)	37(3.1%)
Libertad de expresión	22(3.4%)	0(0.0%)	0(0.0%)	22(1.8%)
Ha mejorado la economía	47(7.2%)	0(0.0%)	47(0.0%)	47(3.9%)
Más trabajo	12(1.8%)	0(0.0%)	0(0.0%)	12(1.0%)
Menos delincuencia	27(4.1%)	0(0.0%)	0(0.0%)	27(2.2%)
Ha mejorado economía personal	9(1.4%)	0(0.0%)	0(0.0%)	9(0.7%)
El país está mejor	50(7.6%)	0(0.0%)	0(0.0%)	50(4.1%)
Más democracia	23(3.5%)	0(0.0%)	0(0.0%)	23(1.9%)
Cambios en gobierno, cambios políticas gobierno	14(2.1%)	0(0.0%)	0(0.0%)	14(1.2%)
Más respeto a gente/derechos humanos	25(3.8%)	0(0.0%)	0(0.0%)	25(2.1%)
No ha cambiado nada, no ha habido mejorías	0(0.0%)	73 (41.2%)	0(0.0%)	73(6.0%)
Antes era guerra hoy delincuencia, secuestros, maras	0(0.0%)	56 (31.6%)	0(0.0%)	56(4.6%)
Economía se ha mantenido igual	0(0.0%)	26 (14.7%)	0(0.0%)	26(2.2%)
La violencia es la misma	0(0.0%)	6(3.4%)	0(0.0%)	6(0.5%)
Siempre hay desempleo	0(0.0%)	4(2.3%)	0(0.0%)	4(0.3%)
La corrupción siempre es igual	0(0.0%)	3(1.7%)	0(0.0%)	3(0.2%)
Hay más delincuencia, maras	0(0.0%)	0(0.0%)	167(44.4%)	167 (13.8%)
La economía va para abajo	0(0.0%)	0(0.0%)	38(10.1%)	38(3.1%)
Más pobreza	0(0.0%)	0(0.0%)	29(7.7%)	29(2.4%)
Antes había más trabajo	0(0.0%)	0(0.0%)	32(8.5%)	32(2.6%)

Menos ayuda del gobierno, el gobierno no ha cambiado	0(0.0%)	0(0.0%)	13(3.5%)	13(1.1%)
Costo de la vida más alto, todo más caro	0(0.0%)	0(0.0%)	28(7.4%)	28(2.3%)
Más violencia, secuestros	0(0.0%)	0(0.0%)	13(3.5%)	13(1.1%)
Más corrupción	0(0.0%)	0(0.0%)	13(3.5%)	13(1.1%)
Menos seguro	0(0.0%)	0(0.0%)	14(3.7%)	14(1.2%)
A causa de la guerra, posguerra	0(0.0%)	0(0.0%)	3(0.8%)	3(0.2%)
Antes había más respeto	0(0.0%)	0(0.0%)	3(0.8%)	3(0.2%)
Nada ha cambiado, todo sigue igual	0(0.0%)	0(0.0%)	8(2.1%)	8(0.7%)
Otras respuestas	28(4.3%)	9(5.1%)	15(4.0%)	52(4.3%)
No sabe/no responde	7(1.1%)	0(0.0%)	0(0.0%)	7(0.6%)
Total	655(100.0%)	177 (100.0%)	376(100.0%)	1,208 (100.0%)

N= 1,208.

Sig <.001.

Fuente: IUDOP, 2001.

En otra encuesta realizada en abril-mayo de 2004 para el caso de El Salvador por el IUDOP, FUNDAUNGO y la Universidad de Vanderbilt,[134] se preguntó: "¿Considera Ud. que los Acuerdos de Paz han sido muy buenos, buenos, malos o muy malos para el país?." A 12 años de la firma

134. Anteriormente se ha explicado que esta encuesta fue realizada entre abril y mayo de 2004. El tamaño de la muestra es de 1,589 encuestas válidas, con un margen de error estimado de +/- 2.5%.

de los Acuerdos de Paz se puede apreciar una valoración bastante positiva en la opinión pública: 10.4% los considera muy buenos, 73.4% buenos, 11.5% malos, 0.9% muy malos, y un 3.8% no sabe.

En esta encuesta se incluyó una pregunta orientada a medir el principal cambio generado por los Acuerdos de Paz: "¿Dígame cuál ha sido el principal cambio en su comunidad después de la firma de la paz?" Se valora positivamente la finalización del conflicto armado y varios aspectos asociados al mismo: No hay guerra o violencia política (12.1%), no hay persecución (2.6%), no hay temor (17.9%); pero un 34.7% señala

Cuadro II.50El Salvador 2004: Principal cambio en su comunidad después de la firma de los Acuerdos de Paz

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No hay guerra o violencia política	192	12.1	12.1
No hay persecución	42	2.6	2.6
No hay temor	285	17.9	17.9
Hay mejoras sociales	73	4.6	4.6
Hay mejoras de infraestructura	124	7.8	7.8
No ha habido cambios	552	34.7	34.7
Otro	177	11.1	11.1
NS/NR	144	9.1	9.1
Total	1,589	100.0	100.0

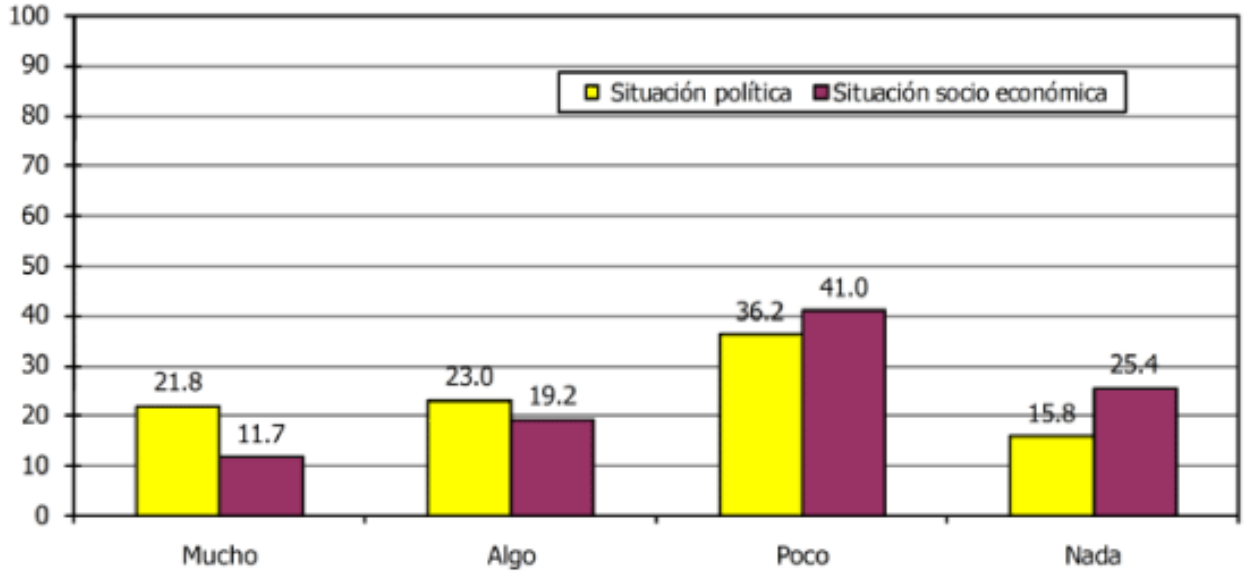
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Cuadro II.51El Salvador 2004: ¿Qué esperaba usted de los Acuerdos de Paz?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Menos violencia política	461	29.0	29.0
Más empleo	738	46.4	46.4
Más programas sociales	138	8.7	8.7
Nada en especial	112	7.0	7.0
Otro	100	6.3	6.3
NS/NR	40	2.5	2.5
Total	1,589	100.0	100.0

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Gráfica II.23El Salvador 2004: Percepciones sobre la mejoría de la situación política y socio-económica luego de la firma de los Acuerdos de paz



N = 1,589.

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

que no ha habido cambios; un 9.1% no sabe o no responde; un 4.6% opina que hay mejoras sociales; y un 7.8% que hay mejoras de infraestructura. Es decir, un tema relevante en las valoraciones de la ciudadanía, son las expectativas no cumplidas que tenían en relación con la paz.

Con el propósito de explorar factores asociados a la insatisfacción con el proceso de paz, se ha recurrido a la pregunta: "¿Qué esperaba Ud. de los Acuerdos de Paz?" En el cuadro II.51 se puede observar que un 29% esperaba menos violencia política, más empleo (46.4%), más programas sociales (8.7%), nada en especial (7%).

Por último, en la encuesta se incluyeron dos preguntas orientadas a medir qué tanto consideraba el encuestado que ha mejorado la situación política y la situación socio-económica del país luego de la firma de los Acuerdos de Paz. Los resultados de ambas preguntas se han integrado en la gráfica II.23, en donde puede verse que hay una valoración más positiva sobre la mejoría de la situación política, en comparación con la situación económica.

C. Conclusiones acerca delfortalecimiento de la cultura democrática

A 12 años de la firma de los Acuerdos de Paz, los datos presentados muestran una opinión pública bastante positiva en relación con el proceso de paz. El 10.4% considera que los Acuerdos de Paz han sido muy buenos para el país, mientras que el 73.4% los considera buenos, el 11.5% los valora como malos, un 0.9% como muy malos, y un 3.8% no sabe.

Ahora bien, la existencia de una valoración ciudadana positiva en términos generales sobre los Acuerdos de Paz, no debería llevar a un sobredimensionamiento de lo que ha sido el proceso de paz ni de la contribución de la paz a generar una dinámica de cambios en el país, que incluso pudiera limitar una necesaria lectura crítica sobre sus vacíos y limitaciones.

Esta valoración ciudadana positiva con respecto a la paz, se puede explicar inicialmente en función de un aspecto bastante simple pero fundamental. La firma de los Acuerdos de Paz significó la finalización del conflicto armado, es decir, de las distintas expresiones de violencia política y sus fenómenos asociados. Sin embargo, había diferentes expectativas en la población en relación con el proceso de paz. Es interesante revisar las respuestas a una pregunta en una encuesta realizada en 2004, sobre lo que esperaban los ciudadanos respecto de los Acuerdos de Paz: Menos violencia (29%), más empleo (46%), más programas sociales (8.7%), o incluso "nada en especial" (7%).

Es debido a estas diferentes expectativas de origen, y además debido a la información obtenida e impresiones que se hayan hecho sobre la implementación de los acuerdos y los cambios generados en el país en los últimos 12 años, que los ciudadanos valoran la situación actual en comparación con la situación pre-existente a la firma de la paz. En este apartado se han mostrado unos datos interesantes sobre la valoración que tenían los encuestados al comparar la situación del país en el 2001 con la situación antes de la firma de la paz. La valoración sobre la situación actual está estrechamente relacionada con la razón que se identifica por la cual el país está así. Del total de personas que opinan que la situación del país está mejor, más de la mitad valoran positivamente la finalización del conflicto armado y varios aspectos asociados al mismo: Ya no hay guerra (45%), tranquilidad (4.7%), seguridad (4.3%), libertad (5.6%) y libertad de expresión (3.4%).

Mientras que, de los que consideran que el país está igual que hace 10 años, el 41.2% señala que no hay cambios, la economía se ha mantenido igual (14.7%), la violencia de la delincuencia, secuestros y maras (31.6%) o que la violencia es la misma (3.4%). Para este grupo, el fenómeno de la violencia persiste aunque se ha transformado, no identifican cambios, e incluso señalan que la economía sigue igual, lo cual refleja la expectativa de que la economía debería haber mejorado.

En tanto que para los que opinan que el país está peor, el 44.4% identifica a la delincuencia y las maras, a la violencia y los secuestros (3.5%), que la economía va para abajo (10.1%), antes había más trabajo (8.5%), costo de la vida (7.4%) y más pobreza (7.7%). Es decir, para este grupo, también el fenómeno de la violencia persiste aunque se haya transformado, y se identifican con mayor peso y diversidad los problemas económicos.

Hay una valoración bastante positiva sobre el proceso de paz, en tanto que significó la finalización de un conflicto armado de 12 años de duración, y de los factores asociados a el. Sin embargo, al explorar la valoración ciudadana con respecto a la contribución del proceso de paz a la generación de una dinámica de cambios en el país, se reconocen más avances en el ámbito político, y muchos menos en el económico social. Es claro que quienes valoran más negativamente la situación actual del país, son aquellos preocupados por los problemas económicos y por la violencia y delincuencia en el posconflicto. Éste es un aspecto importante, pues la paz generó expectativas sobre cambios en la esfera política, pero también en la económica. Se ha identificado una insatisfacción con respecto al rendimiento económico de la paz.

En el período del posconflicto se ha identificado una valoración positiva en relación con la democracia como régimen político, lo cual es algo importante si se tiene en consideración la historia reciente de El Salvador. A 12 años de la firma de los Acuerdos de Paz, los salvadoreños expresan un fuerte apoyo para la democracia como régimen político o sistema de gobierno. Si bien se observa esta valoración favorable a la democracia, de acuerdo con el Latinobarómetro, en los últimos años se ha comenzado a observar una tendencia preocupante: Una disminución en los niveles de preferencia por la democracia, aunque no ha aumentado la preferencia por un gobierno autoritario, pero sí se ha incrementado el sector de personas a las que les da lo mismo cualquier forma de gobierno.

Sin embargo, esta valoración coexiste con importantes niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Este último punto podríamos conectarlo con la insatisfacción con la problemática económica del país. Es decir, se alcanzó la paz y se ha avanzado en el proceso de construcción de la democracia en el país, pero esto no se ha traducido en mejorías en la situación económica para algunos sectores de la población, o al menos no en relación con las expectativas que habrían

tenido.

Es importante destacar el impacto negativo que la actividad delincuencial y la percepción de inseguridad estarían teniendo sobre los niveles de apoyo al sistema, así como sobre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia.[135] En estudios recientes se ha encontrado que la victimización directa por delincuencia y la sensación de inseguridad afectan el nivel de apoyo al sistema; mientras que la percepción de inseguridad aumenta el apoyo a valores autoritarios.[136] En un estudio para el año 2004, se han reportado datos que indican que las personas que han sido víctimas del crimen expresan promedios más bajos en el nivel de apoyo al sistema (55) que los que no lo han sido (60); en tanto que las víctimas del crimen exhiben promedios más bajo de satisfacción con el funcionamiento de la democracia (49), que los que no lo han sido (55) [Córdova y Cruz, 2005]. Esta problemática plantea un conjunto importante de desafíos para la joven democracia salvadoreña.

Si bien los Acuerdos de Paz incorporaron muy tangencialmente pocas medidas orientadas a la reconciliación de la sociedad, en la realidad los actores políticos no le prestaron la importancia que el tema merecía, ya que no se formularon programas ni se desarrollaron políticas que abonaran efectivamente a ello. Visto en retrospectiva, éste es un déficit importante, sobre todo si se considera la importancia que tiene el desarrollo de una cultura política democrática.

Si atendemos al planteamiento de Torres-Rivas [1996] presentado al inicio de este apartado, hay un triple desafío para el desarrollo democrático: a) La moderación frente al maximalismo, b) los valores de la tolerancia, y c) la cultura del diálogo y la negociación. En el período del posconflicto se observa una reducción en la capacidad de diálogo y entendimiento entre las principales fuerzas políticas del país, lo cual ha sido acompañado de un proceso de polarización política, afectando el desarrollo de una cultura democrática. Desde el punto de vista de la actuación de las fuerzas políticas, el legado autoritario todavía se está haciendo sentir, y constituye un desafío para el afianzamiento de una cultura democrática en el país.

135. Al respecto, véase: Córdova y Cruz, 2005.

136. Véase: Pérez, 2003: 627-644; y Cruz, 2003: 19-59.

5.CONCLUSIONES GENERALES

I

Con la firma del Acuerdo de Paz de Chapultepec, el 16 de enero de 1992, se puso fin al conflicto salvadoreño y al proceso de negociación llevado a cabo entre el gobierno y el FMLN. Este acuerdo de paz sellaría así, un bloque de acuerdos políticos que abarca: El Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990; la Agenda de Caracas del 21 de mayo de 1990; el Acuerdo sobre Derechos Humanos del 26 de julio de 1990; el Acuerdo de México del 27 de abril de 1991; el Acuerdo de Nueva York del 25 de septiembre de 1991 y el Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991. Es decir, el Acuerdo de Chapultepec es el resultado detallado y sistematizado de los anteriores acuerdos, de manera que no es posible aislar cada acuerdo del conjunto cuyo objetivo global, quedaría estipulado desde un principio en el Acuerdo de Ginebra: "(. . .) terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña." [Secretaría Nacional de Comunicaciones, 1992: 10].

Sin duda estos objetivos constituyeron los cuatro pilares de la negociación y de los Acuerdos de Paz. Su espíritu apuntaba a la edificación de una sociedad más democrática, que anulara situaciones de conflictividad político-militar como las vividas durante los años de la guerra.

Como se señaló en diversos momentos, los acuerdos constituyen un fenómeno de transformación eminentemente política. Así, tanto el nivel de profundidad y extensión de los contenidos, como el nivel de detalle del calendario con el que fue atendido cada compromiso, son indicadores de la importancia que los negociadores dieron a cada componente del pacto.

La agenda de la paz tuvo como característica que estuvo limitada en sus contenidos a la reforma política, lo cual estaba vinculado a la potencialidad del proceso y a la viabilidad de la implementación, así como a la visión de solución que concibieron los negociadores. Como consecuencia, la temática económico-social quedó relegada.

De igual manera, la implementación se caracterizó por ser un proceso intenso de actividad política, con una concentración temporal, simultaneidad en el cumplimiento, una agenda saturada en acciones y plazos, y la definición de actores y mecanismos cuya acción y temporalidad estuvo directamente vinculada a la centralidad de los compromisos negociados.

Con independencia de la visión estratégica que cada parte tuviese para la implementación, parece haber un relativo acuerdo de que no existió en términos estrictos una estrategia compartida de implementación. Lo cual en parte explicaría la presencia protagónica de las partes en cada materia y fase de la implementación.

Este proceso de negociación e implementación de los Acuerdos de Paz estuvo acompañado de una fuerte presencia de la comunidad internacional. La presencia de Naciones Unidas es de especial relevancia, no sólo porque en un primer momento sus auspicios aceleraron el inicio de la fase final de la negociación, sino porque su acompañamiento y buenos oficios en la fase de implementación marcarían en gran parte el éxito del proceso. Sobre este punto quisiéramos señalar que, a pesar de que reconocemos el importante rol de la comunidad internacional, para los efectos de esta investigación, se decidió realizar un análisis centrado en los factores internos.

II

En este marco, el significado y la contribución del Acuerdo de Paz de 1992 y los procesos de él derivados al proceso mayor de construcción democrática, ha sido el núcleo de las preocupaciones sobre las que el presente estudio se ha detenido. En el mismo se ha buscado por un lado, enfocarse en las medidas contempladas en los Acuerdos de Paz y en lo que fue el proceso de implementación, que en lo fundamental va a desarrollarse entre 1992 y 1996; y por el otro, ver la dinámica de cambios ocurrida en el país en las áreas de interés del estudio, buscando establecer esto hasta 2004.

En este sentido, y concentrándonos en las dimensiones que este estudio ha considerado (Estado de Derecho, democracia representativa, participación y espacio público, preeminencia del poder civil y fortalecimiento de la cultura democrática), es posible observar aspectos concretos que muestran avances democratizadores importantes, asociados con el cuerpo de acuerdos suscritos. No se trata de una contribución general y de igual magnitud en todas las esferas que la democratización pueda significar, sino mas bien de aportes en diversos grados y niveles, e inclusive en tiempos diferenciados para cada una de las materias abordadas en el texto del Acuerdo de Paz. Así pues, se puede concluir que en las que se ha producido un mayor avance es en las áreas que tienen que ver con la desmilitarización del Estado y la preeminencia del poder civil, así como en la democracia representativa; en menor medida se observan avances en la cultura democrática, el Estado de Derecho y la participación y el espacio público.

Ahora bien, para entender la magnitud de esta contribución, debe tomarse en cuenta el sentido del proceso. Y en este marco, debe señalarse que éste no fue un proceso lineal con direccionalidad establecida definitiva, por el contrario, fue un proceso, como todas las transiciones, con avances, estancamientos y retrocesos. Con todo, reconociendo este carácter no lineal del proceso, y a la luz de las principales contribuciones que se reseñaron en cada una de las conclusiones de cada dimensión, pueden señalarse al menos dos elementos sustantivos que se constituyen en una importante contribución de la paz a la construcción de la democracia:

a) Una primera contribución de la paz fue el exitoso proceso inicial de separación de fuerzas y cese al fuego. En este sentido debe indicarse que el éxito no sólo se debió al cese del enfrentamiento armado, sino que fue más allá, en tanto que este proceso se produjo sin mayores contratiempos ni rupturas. Y es que, tanto en su diseño en el texto de los acuerdos, como en su implementación, las partes y Naciones Unidas fueron especialmente cuidadosas procurando un cumplimiento que permitiera crear las condiciones básicas para la irreversibilidad del proceso.

b) Una segunda contribución de los Acuerdos de Paz fue el impulso de una profunda reforma política que permitió la institucionalización de las elecciones, creando condiciones para la instauración de un régimen democrático en torno a tres medidas principales:

i) Una desmilitarización del Estado y del proceso político que implicó una transformación institucional de la Fuerza Armada–redimensionando el papel de los militares en el sistema político–en tanto que los militares fueron apartados de la conducción política del Estado; y sentó las bases para la subordinación del poder militar a las autoridades civiles constitucionalmente elegidas.

Las principales medidas que se impulsaron en este campo fueron las siguientes: Reforma doctrinaria y del sistema educativo de la Fuerza Armada, reducción en el número de efectivos y presupuesto, reorganización de los servicios de inteligencia del Estado y reforma del servicio militar; y la separación de la función e institucionalidad responsable de la defensa y la seguridad pública; la disolución de los anteriores cuerpos de seguridad y la creación de una nueva Policía Nacional Civil.

ii) La institucionalización de la democracia electoral como único medio legítimo de acceso al poder del Estado. Sobre la base de un rechazo a la violencia, en las negociaciones de paz, las partes adoptaron la legitimidad de la democracia electoral, gestando acuerdos en torno a unas reglas básicas que permitieran la celebración de elecciones libres, limpias y competitivas, y proporcionando independencia, confianza y credibilidad en los procesos electorales.

Las principales medidas que se impulsaron en este campo fueron las siguientes: La creación del nuevo TSE y el nuevo Código Electoral; así como la reconversión de la guerrilla como partido político, con lo cual se amplió el espacio de la competencia política, para cubrir en la posguerra a todo el espectro políticoideológico.

iii) La creación de condiciones para la vigencia del Estado de Derecho. Aquí se inscribe la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la mejoría en el respeto a los derechos humanos en general, y a los derechos civiles y políticos en particular; así como múltiples medidas orientadas al fortalecimiento de la autonomía de los órganos del Estado y la profundización de la reforma judicial.

En definitiva, la implementación de las medidas contempladas en los Acuerdos de Paz permitió reformas y la creación de nuevas instituciones, que han configurado la nueva institucionalidad en el sistema político de posguerra. Y en este sentido, los Acuerdos de Paz le aportan un carácter fundacional a la democracia.

Sin embargo, cabe destacar–como se ha señalado en este estudio–, que existen importantes déficit en el proceso democrático que apuntan a falencias en el funcionamiento de las instituciones y al comportamiento político de los actores en la posguerra. Tales déficit difícilmente pueden ser ya comprendidos a la luz del contenido de los Acuerdos de Paz, y su análisis deber ser asociado con el funcionamiento de la nueva institucionalidad construida y las necesidades propias de la profundización demo-crática. En otras palabras, la responsabilidad de los logros y déficit de nuestro actual sistema democrático debe atribuirse más al funcionamiento, eficiencia y eficacia de la nueva institucionalidad y al comportamiento de los actores en el sistema político de posguerra, que a los contenidos e implementación de los Acuerdos de Paz.

No obstante los déficit referidos en la investigación, si bien éstos plantean retos para el futuro del país los cuales deben ser enfrentados por los actores políticos y sociales de la posguerra, ninguno de ellos invalida la naturaleza y alcance de los logros obtenidos tras los Acuerdos de Paz.

III

Si bien el objetivo principal de este trabajo fue definir en qué ámbitos contribuyó el proceso de construcción de la paz a la democratización del país, los hallazgos encontrados exigen una necesaria reflexión sobre los desafíos que debe enfrentar el

país para: "Reforzar, afirmar y robustecer el sistema democrático y encaminarlo a cimentar su estabilidad, su capacidad de persistencia, y a contrarrestar y prevenir posibles crisis." [Morlino, 1986: 30].

No obstante, aunque se ha avanzado en la democratización del país, no se puede hablar de que la democracia salvadoreña se haya consolidado. En este sentido, los desafíos que enfrentan la nueva institucionalidad y los actores que operan en el sistema político del posconflicto, son variados. Hemos identificado cinco desafíos principales.

A. La reforma política: Una reforma prioritaria para la democracia.

En el período del posconflicto se ha realizado un progreso significativo en la celebración de elecciones libres, limpias y competitivas. No obstante lo anterior, algunos acontecimientos ocurridos en torno al proceso electoral de 2004 introducen un conjunto de interrogantes con respecto a algunos de estos avances. En primer lugar, sobre el desempeño del TSE, que no hizo nada por impedir y sancionar el inicio de una campaña electoral anticipada, no logró resolver sobre distintos recursos que fueron presentados durante el desarrollo de la campaña electoral, ni tampoco controló el uso de propaganda electoral inapropiada. Esta preocupación es consistente con lo planteado por las personas entrevistadas en este estudio, que señalan cuestionamientos al funcionamiento del TSE, y a cuya base se encuentra el criterio partidario para su integración.

Como se ha señalado en este estudio, se ha producido una "redistribución de poder y de reasignación de funciones políticas"[Zamora, 1998a: 10], quitándoselas a los militares y transfiriéndolas al sistema de partidos políticos. Sin embargo, los Acuerdos de Paz:

> "(. . .) tomaron a los partidos políticos tal y como se encontraban, sin someterlos a ninguna modificación, a no ser la de conferirles una cuota mayor de poder y responsabilidad. Ello no podría quedar sin consecuencias y la principal ha sido que la discrepancia entre la realidad y los partidos se ha agrandado, generando las consiguientes tensiones críticas. En los últimos años el país ha modificado de manera importante su vida política, pero los partidos, que han sido actores de estas transformaciones, no las han interiorizado en el sentido de revisar sus supuestos de operación, sus estructuras legales y sus modos de operación, para adaptarse a las nuevas realidades." [Zamora, 1998b: 318].

Esta situación ha sido recogida en las encuestas de opinión, en donde se refleja que los partidos no han logrado vincularse con la ciudadanía, no han logrado representar sus intereses ni generar la confianza necesaria. Existe la necesidad de un fortalecimiento de los partidos políticos, que además contribuya a una democratización de los mismos.

Lo que se pone en evidencia es la crisis de representación existente en el sistema de partidos, principalmente en lo que tiene que ver con la relación entre representantes y representados, en donde los partidos no están cumpliendo con sus funciones básicas, y en particular con la agregación de intereses y de representación.

El sistema de partidos de posguerra se caracteriza por un multipartidismo, con una configuración bipolar y una competencia polarizada. Se ha configurado un sistema de partidos de pluralismo polarizado, con una dirección centrífuga de la competencia política.

La revisión que se ha hecho en este estudio nos lleva a plantear que una tarea urgente e impostergable para revitalizar y profundizar el proceso democrático es avanzar en la reforma política.

En los últimos años se han venido desarrollando distintas iniciativas orientadas a promover una reforma profunda del sistema político-electoral.[137] Una agenda básica para la reforma electoral que apunte a superar los problemas identificados, debería incluir la despartidización del TSE, así como la separación de la función administrativa y jurisdiccional en el organismo electoral; reformar el sistema de representación reorganizando las circunscripciones electorales para que esta función pueda cumplirse de mejor manera; la introducción de la pluralidad en la conformación de los gobiernos locales; la

introducción del voto de los salvadoreños en el exterior; promulgar una ley de partidos que permita regular su actuar, sus prácticas internas, cuotas que permitan la equidad de

137. Al respecto véase: Núcleo generador de la propuesta, 2001; MIRE, 2002; COCIVICA, 2001a y 2001b; Artiga, 2001; PNUD, 2001; y FUSADES, 2003.

género, y el financiamiento tanto público como privado que reciben los partidos políticos; la introducción del voto residencial; y la introducción de las figuras del referéndum y el plebiscito.

B. Revitalizar el diálogo y la capacidad de entendimiento entre las principales fuerzas políticas

La solución política negociada al conflicto armado marca el inicio del proceso político de posguerra, con una importante capacidad de diálogo y entendimiento entre lo que fueron "las partes" en el esquema de la negociación. A pesar de las desconfianzas propias de la naturaleza del conflicto, en los primeros años de posguerra el diálogo y la concertación del gobierno con la exguerrilla fue necesario para asegurar el cumplimiento de lo estipulado en los Acuerdos de Paz.

En el estudio se ha señalado que la historia de la concertación entre el gobierno y las distintas fuerzas políticas y sociales en el período de posguerra ha sido intermitente, con escasos resultados y ha respondido mas bien a situaciones coyunturales. Las dos principales fuerzas políticas del país han perdido en los últimos años la capacidad para administrar sus diferencias y construir acuerdos. En el marco de la nueva realidad política del país en el posconflicto, la Asamblea Legislativa se mostraba como uno de los mejores espacios para que la nueva pluralidad política pudiera construir los consensos necesarios en el período de posguerra. Sin embargo, en términos generales la anterior confrontación militar se trasladó a la arena política, debido en parte a la polarización entre las fuerzas políticas mayoritarias. En el seno de lo que debería ser el espacio institucional de debate y concertación por excelencia, se vive un ambiente altamente confrontativo entre las principales fuerzas políticas, que ha limitado la capacidad de construir acuerdos entre los distintos partidos, y entre éstos y el Órgano Ejecutivo. A esto debe sumarse una preocupación derivada de observar un proceso de aprobación de leyes en el Órgano Legislativo con poca discusión y sin la apertura para escuchar a distintos sectores de la sociedad.

Hay dos rasgos preocupantes en la dinámica política de los últimos años: Un recrudecimiento en la polarización política entre los dos principales partidos, al mismo tiempo que se reduce la capacidad de diálogo y entendimiento entre los dos partidos mayoritarios.

En definitiva, lo que se observa es un deterioro en la capacidad de concertación entre las principales fuerzas políticas. Sin duda el contexto de polarización y la situación de confrontación entre el gobierno y la oposición, obstaculiza la posibilidad de generar mecanismos de concertación y el logro de acuerdos nacionales. Pero además hay algo más que dificulta la relación entre el Estado y la sociedad: Las limitaciones propias de los mecanismos y espacios existentes, que no permiten el involucramiento de la ciudadanía o de organizaciones de la sociedad civil en la discusión de las políticas públicas.

Para asegurar la futura gobernabilidad es necesario asegurar que los principales actores políticos y sociales logren alcanzar consensos mínimos sobre aspectos relevantes para el futuro del país. El consenso no es lo mismo que la unanimidad, pues la búsqueda del consenso es un proceso de ingeniería política que requiere de lograr que todos los participantes se pongan de acuerdo y acepten una decisión, aunque algunos sigan pensando de una manera distinta. Lo importante es el compromiso asumido con la decisión acordada, aunque no satisfaga por igual a todos los actores. No se pretende que todos piensen igual. El consenso es un mecanismo de estabilidad necesario en épocas de crisis y para decisiones particulares de gran importancia.

C. El abordaje de la temática económico-social

En el marco conceptual para esta investigación se señaló que se ha adoptado un enfoque limitado a la democracia en su

dimensión política, dejando a un lado un conjunto de aspectos que tienen que ver con las condiciones de vida de la población. Sin embargo, para profundizar el proceso democrático, es preciso abordar la tensión existente en el posconflicto entre una lógica de inclusión política, acompañada de una lógica de exclusión socio-económica.

En el estudio se ha mostrado que en términos generales hay una valoración bastante positiva sobre el proceso de paz, en tanto que significó la finalización de un conflicto armado de 12 años de duración, y de los factores asociados a él. Sin embargo, al explorar la valoración ciudadana respecto a la contribución del proceso de paz para la generación de una dinámica de cambios en el país, se reconocen más avances en el ámbito político, y muchos menos en el económico. Éste es un aspecto importante, pues la paz generó expectativas sobre cambios en la esfera política, pero también en la económica. Se ha identificado una insatisfacción con respecto al rendimiento económico de la paz.

En el período del posconflicto se ha identificado una valoración positiva en relación a la democracia como régimen político, lo cual es algo importante si se tiene en consideración la historia reciente de El Salvador. Sin embargo, esta valoración coexiste con importantes niveles de insatisfacción acerca del funcionamiento de la democracia. Este último punto podríamos conectarlo con la insatisfacción respecto de la problemática económica del país. Es decir, se alcanzó la paz y se ha avanzado en el proceso de construcción de la democracia en el país, pero esto no se ha traducido en mejorías en la situación económica para algunos sectores de la población, o al menos no en relación con las expectativas que habrían tenido.

En los últimos 12 años, El Salvador ha tendido en términos generales: "A una redistribución del poder político, es decir a una ampliación de los espacios de participación ciudadana" [Ramos, 1998b: 3], mientras que en lo económico, se ha dado: "Una reconcentración del poder económico, es decir un proceso de restricción de los espacios de participación de la riqueza económica." [Ramos, 1998b: 3].

Si bien los Acuerdos de Paz no abordan la temática económico-social, o lo hacen de manera mínima, ahora es necesario que la nueva institucionalidad aborde esta temática y procese las distintas demandas sociales y económicas de la población, así como la necesidad de impulsar mecanismos de concertación en el área económico-social.

D. Reducir la inseguridad, la delincuencia y la violencia

En el período del posconflicto comienza a desarrollarse una preocupación ciudadana por la delincuencia y la inseguridad. La reforma de los sectores de la defensa y de la seguridad pública que se ha desarrollado en el marco del proceso de paz, ha tenido como contexto un incremento de la violencia, de la actividad delincuencial y de la percepción de inseguridad.

Ciertamente se trata de un fenómeno complejo, que ha planteado importantes desafíos para el Estado salvadoreño en el posconflicto, ya que en las políticas gubernamentales se ha privilegiado un enfoque represivo, en detrimento de los aspectos preventivos y de readaptación. Los resultados de estas políticas han sido insatisfactorios. En este sentido, se ha producido un factor de tensión entre la exigencia de mejorar la seguridad y la necesidad de garantizar los derechos de los ciudadanos.

La PNC requiere de un fortalecimiento institucional para mejorar su desempeño. Un desafío central es incrementar la eficiencia y efectividad del cuerpo policial, para hacer frente a la problemática de la delincuencia y la violencia. Para lo cual necesita mejorarse la capacidad técnica de la investigación del delito, dotarla de más recursos y fortalecer sus mecanismos de control interno.

Es importante destacar el impacto negativo que la actividad delincuencial y la percepción de inseguridad estarían teniendo sobre los niveles de apoyo al sistema, así como sobre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. En estudios recientes se ha encontrado que la victimización directa por delincuencia y la sensación de inseguridad afectan el nivel de apoyo al sistema; mientras que la percepción de inseguridad aumenta el apoyo a valores autoritarios.

Finalmente, se requiere de una mejor coordinación y una labor integrada entre los distintos operadores del sistema de seguridad y justicia; así como de una política integral de seguridad.

E. Fortalecimiento del Sistema de Justicia

En el ámbito del sector justicia es posible identificar la necesidad de un fortalecimiento del Órgano Judicial y de las instituciones que conforman el Ministerio Público que permita modernizar procesos, racionalizar sus recursos, capacitar al personal, e incrementar los niveles de eficiencia en sus ámbitos de desempeño, así como mejorar los niveles de transparencia. Debe facilitarse el acceso ciudadano a la justicia. Es necesario reducir la mora judicial.

Tal y como se ha señalado anteriormente, se requiere de una mejor coordinación y una labor integrada entre los distintos operadores del sistema de seguridad y justicia, así como el fortalecimiento de la investigación científica del delito. Además, es necesario mejorar y coordinar los sistemas de información para producir estadísticas sobre la delincuencia y la violencia que sean confiables y oportunas.

A nivel específico, es necesario promover reformas a la organización y funcionamiento del Órgano Judicial, que permitan una adecuada distribución de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia, así como abordar el tema de la relación entre la CSJ y el CNJ.

IV

Los Acuerdos de Paz brindaron un importante impulso a la democratización del país a partir de lo establecido en el Acuerdo de Ginebra, a tal punto, que se les puede atribuir un carácter fundacional de la misma.

Después de doce años de la firma de los Acuerdos de Paz, la sociedad salvadoreña superó, con mucho esfuerzo y sacrificio, desafíos que por décadas habían sido parte de las reivindicaciones políticas más sentidas. Es posible observar lo que se ha avanzado en la construcción de la democracia en el país, aunque esta tarea todavía no está consolidada. Sin embargo, en los últimos años diversos factores y acontecimientos han llevado a identificar algunos estancamientos y retrocesos. Lo cierto es que el proceso parece haber perdido su dinamismo inicial. Como debe colegirse del presente estudio, la construcción democrática ha llegado a un punto en que se plantean riesgos así como nuevos e importantes desafíos. En la actualidad, la responsabilidad para avanzar y profundizar en la construcción democrática corresponde a un adecuado funcionamiento de la nueva institucionalidad y al comportamiento de los actores políticos en el sistema político de posguerra. Requiere que los actores políticos asuman su responsabilidad para avanzar en la construcción de la democracia, así como de generar condiciones para potenciar la construcción de una ciudadanía que abone al fortalecimiento democrático. La actual pérdida del dinamismo democratizador que puede observarse, más que mover al desánimo, debe ser motivo suficiente para la reflexión e impulsar con más energía y decisión nuevos planteamientos, así como la posibilidad de construir los entendimientos políticos necesarios, que permitan fortalecer nuestra joven democracia.

BIBLIOGRAFíA CAPÍTULO II

Achard, Diego y Luis E. González

2004 "Sumando Voces: Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". En: Achard, Diego y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Acevedo, Carlos

1991 "El significado político de las elecciones del 10 de marzo". *Estudios centroamericanos*, No. 509, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

1992 "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN". *Estudios Centroamericanos*, No. 519-520, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

2000 *El Salvador 1999: Estabilidad Macroeconómica y Reformas Estructurales*. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

ACNUR. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

2000 *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: Icaria. Documento en Internet: http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/anexo13.htm

Alcaldía Municipal de San Salvador

s.f. "Participación Ciudadana: Compartir el Poder con la Ciudadanía." Documento en Internet: http://www.amss.gob.sv/pages/ciudadana/presupuesto.html

ANEP. Asociación Nacional de la Empresa Privada

1996 "El manifiesto salvadoreño. Una propuesta de los empresarios de la nación".

Amaya Cóbar, Edgardo A.

2002 *Informe de seguimiento de la reforma procesal penal en El Salvador*. San Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. Documento en Internet: http://www.cejamericas.org/proyectos/ceja-seg-slv2.pdf

2004 "Proceso de paz y evolución del Estado de Derecho en El Salvador." Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador.

Americas Watch

1992 *La paz y los Acuerdos de Paz: Los logros y las limitaciones de la misión de observadores de la ONU en El Salvador*. San Salvador: ONUSAL, mimeo.

APES. Asociación de Periodistas de El Salvador

2001 *Estado de la prensa en El Salvador en 2001*. San Salvador: APES. Documento en Internet: http://www.apes.org.sv/comunicados2.asp?CatNum=1&CatName=estado2001

2002 *Estado de la prensa en El Salvador en 2002*. San Salvador: APES. Documento en Internet: http://www.apes.org.sv/comunicados2.asp?CatNum=2&CatName=estado2002

Arévalo, Luisa Carolina

2004 *Estado del control interno de la policía en El Salvador*. San Salvador: FESPAD.

Arriola, Joaquín y Mena, David

1992 "Alcances y límites de la concertación social en El Salvador". *Estudios Centroamericanos*, No. 512, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Artiga-González, Álvaro

2000 *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador:FUNDAUNGO.

2001 "Una agenda de reforma electoral para El Salvador". *Estudios Centroamericanos*, No. 629, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

2002 "La difícil democratización del régimen político salvadoreño." En:Héctor Dada Hirezi (Coordinador). *Más allá de las elecciones. Diez años después de los Acuerdos de Paz*. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.
2003 "Las elecciones del año

2003 y la difícil combinación institucional". *Estudios Centroamericanos*, No. 653-654, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

2004 *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*. San Salvador: UCA Editores.

B.C.C.

1988 "El Código Electoral". *Estudios Centroamericanos*, No. 473-474, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Baloyra, Enrique

1995 "Elections, Civil War, and Transition in El Salvador, 1982-1994: A Preliminary Evaluation". En: Seligson, Mitchell A. y John A. Booth (1995), *Elections and Democracy in Central America Revisited*, USA: The University of North Carolina Press.

Barraza, Sandra de

2000 "Podemos ponernos de acuerdo-El Salvador". *Revista Espacios*, No. 12, Costa Rica: FLACSO.

Briones, Carlos *et al*.

1995 *El cambio histórico en El Salvador*. San Salvador: Nación MMXXI Grupo de análisis y propuestas de políticas nacionales.

Briones, Carlos y Ramos, Carlos G.

1995 *Gobernabilidad en Centroamérica. Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

C.A.

1988 "Movimientos pre electorales". *Estudios Centroamericanos*, No. 480, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1991 "Las novedades de las elecciones del 10 de marzo". *Estudios Centroamericanos*, No. 507-508, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Camou, Antonio

1992 "Once tesis sobre la transición mexicana. Gobernabilidad y democracia". *Revista Nexos*, No. 170.

Cansino, Sonia

2001 *Mujeres en los partidos políticos: Presencias, ausencias e impactos*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.

Cartagena, Rafael E.

2004 "Las transformaciones de los medios de comunicación salvadoreños y su aporte a la democratización durante el período 1992-2002". Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador.

Castro Morán, Mariano

1984 *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador: UCA editores.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

1991a *Resolución 693 del 20 de mayo de 1991, el Consejo de Seguridad*. Documento en Internet: http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm

1991b *Resolución 792, del 11 de enero de 1991, el Consejo de Seguridad*. Documento en Internet: http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm

1993 *Resolución 832, del 27 de mayo de 1993, el Consejo de Seguridad*. Documento en Internet: http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm

CUDI. Centro Universitario de Documentación e Información

1989 Balance político". *Proceso*, No. 412, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1990a "Balance político". *Proceso*, No. 457, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1990b "Análisis militar de la ofensiva de noviembre". *Estudios Centroamericanos*, No. 495-496, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1991a "Balance político". *Proceso*, No. 500, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1991b "Balance económico". *Proceso*, No. 500, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

1993 *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*. Mimeo.

Cerdas, Rodolfo

1992 "La crisis de los partidos políticos en América Central". En: Pedro Nikken, *La democracia de partidos en crisis*. San José, Costa Rica: II DH.

2000 "Negociación y concertación en Centroamérica". *Revista Espacios*, No. 12, San José, Costa Rica: FLACSO.

Chávez, Mauricio

s.f. *La guerra civil en El Salvador (1981-1992)*. Documento en Internet. http://www.cepaz.org.sv

CIDAI. Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación

1984 "Destapando la caja negra". *Estudios Centroamericanos*, No. 426-427, San Salvador Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

2002 "Los Acuerdos de Paz, diez años después". *Estudios Centroamericanos*, No. 641-642, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Comisión de la Verdad

1993 "De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador". *Estudios Centroamericanos*, San Salvador: UCA, No. 533, marzo.

CEFGR. Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República

2001 *Diagnóstico integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*. San Salvador: CEFGR.

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1991 *Informe Anual*. Documento en Internet. http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.IVb.elsalvador.htm

CND. Comisión Nacional de Desarrollo

1998 *Bases para el Plan de Nación*. San Salvador.

CSU-UCA. Consejo Superior Universitario de la UCA

1992 "El acuerdo de paz: Expectativas y riesgos". *Estudios Centroamericanos*, No. 519-520, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

COCIVICA. Consorcio de ONG de Educación Cívica

1997 *Observando el cumplimiento del proceso electoral. Noveno y último reporte*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

1999a *Proceso electoral 1999. Observando el proceso electoral, Reporte No. 5*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

1999b *Proceso electoral 1999. Observando el proceso electoral, Reporte Final, No. 9*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

2000 *Proceso electoral 2000. Observando el proceso electoral, Reporte Final, No. 6*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

2001a *Diagnóstico sistema electoral salvadoreño 2000*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

2001b *Plataforma ciudadana para la reforma electoral en El Salvador*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

2002 *Monitoreo al Proceso de Reforma Electoral*. San Salvador: Consorcio de ONG de Educación Cívica.

2004 *Monitoreo al proceso electoral salvadoreño. Último reporte*. Documento en Internet: http://www.cocivica.org.sv/elec2004/septimo_reporte_ 2004.pdf

Corado Figueroa, Humberto

1994 "Los procesos de desmovilización de las Fuerzas Armadas". En: Francisco José Aguilar Urbina (Editor). *Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humanos y Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático.

Córdova Macías, Ricardo

1989 "El Salvador: Análisis de las elecciones presidenciales de marzo de 1989". *Presencia*, Año II, Núm. 5, San Salvador.

1992 *Procesos electorales y sistemas de partidos en El Salvador (1982-1989)*. Documento de Trabajo. Serie de Análisis de la Realidad Nacional 92-1, San Salvador: FUNDAUNGO.

1993 *El Salvador: Las negociaciones de paz y los retos de la posguerra*. San Salvador: IDELA.

1994 *El Salvador en transición: El proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*. Documento de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-4, San Salvador: FUNDAUNGO.

1998 "Las bases empíricas de la democracia y la cultura política en El Salvador". En: Rodríguez, F. Castro, S. y Espinosa R. (Editores.). *El sentir democrático. Estudios sobre la cultura política centroamericana*. San José: Editorial Fundación UNA.

1999a *Una aproximación teórico-metodológica para el estudio sobre la cultura política en torno a la descentralización en Centroamérica*. San Salvador: mimeo.

1999b *El proceso de gestación de la reforma educativa*. Documento de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional 99-2, San Salvador: FUNDAUNGO.

1999c "El Salvador: Los Acuerdos de Paz y las relaciones cívicomilitares". En: Rut Diamint (Editora). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella y Grupo Editor Latinoamericano, 1ª edición.

1999d *El Salvador: Reforma militar y relaciones cívico-militares*. San Salvador: FUNDAUNGO.

2000 "El problema del abstencionismo en El Salvador". Ponencia presentada en el XXII Congreso de LASA, Miami, 15-19 de marzo.

2001a "El cumplimiento de los Acuerdos de Paz y los retos para la gobernabilidad democrática en El Salvador". En: Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández De Castro. *México–Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México: ITAM.

2001b "Las relaciones cívico-militares en Centroamérica a fin de siglo". En: Ricardo Córdova Macías, Günther Maihold y Sabine Kurtenbach (Compiladores). *Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO-Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo-Instituto Ibero Americano de Berlín.

2003 *El Salvador (1982-2003). Una aproximación al abstencionismo electoral*. Mimeo.

2004 "La crisis de los partidos políticos en América Latina". En: Diego Achard y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID, IDEA, OEA y PNUD.

Córdova Macías, Ricardo y Cruz, José Miguel

2005 *La cultura política de la democracia en El Salvador 2004*. San Salvador: FUNDAUNGO, IUDOP, Universidad de Vanderbilt, USAID, CREA y ARD.

Córdova Macías, Ricardo y Lara, Carlos

1996 *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. El Salvador*. San Salvador: FUNDAUNGO y FLACSO-Programa El Salvador.

Córdova Macías, Ricardo, Maihold, Günther y Kurtenbach, Sabine (Compiladores)

2001 *Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica*. El Salvador: FUNDAUNGO, Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Instituto Ibero-Americano de Berlín.

Córdova Macías, Ricardo y Orellana, Víctor Antonio

2001 *Cultura política, gobierno local y descentralización. El Salvador. Volumen III*. San Salvador: FUNDAUNGO y FLACSO- Programa El Salvador.

Córdova Macías, Ricardo y Pérez, Orlando J.

2005 "La agenda de seguridad en Centroamérica hacia el siglo XXI". En: Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Universidad de Bologna y Prometeo Libros.

Córdova Macías, Ricardo, Pleitez, William y Ramos, Carlos Guillermo

1998 *Reforma política y reforma económica: Los retos de la gobernabilidad democrática*. Documento de Trabajo. Serie de Análisis de la Realidad Nacional 98-1, San Salvador: FUNDAUNGO.

Córdova Macías, Ricardo y Seligson, Mitchell

2001 *América Central. Cultura política, gobierno local y descentralización*. El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

Corum, James S.

1999 "La guerra aérea en El Salvador". *Air % Space Power Journal-Español*. Segundo Trimestre. Documento en Internet: http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2trimes99/corum.htm.

Costa, Gino

1999 *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: UCA editores.

Cruz, José Miguel

1998a "Los factores posibilitadores de la violencia en El Salvador". En: Renos Papadopoulos. *Violencia en una sociedad en transición*. El Salvador: PNUD.

1998b "Las razones del abstencionismo en El Salvador en 1997". En: Ricardo Córdova (Compilador). *El*

abstencionismo electoral en Nicaragua y El Salvador. El Salvador: FUNDAUNGO.

2001 *¿Elecciones para qué? El impacto del ciclo electoral 1999-2000 en la cultura política salvadoreña*. El Salvador: FLACSO- Programa El Salvador.

2003 "Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra". *América Latina Hoy*, No. 35.

2004a "Las elecciones presidenciales desde el comportamiento de la opinión pública". *Estudios Centroamericanos*, No. 665-666, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

2004b "Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra". En: PNUD. *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. El Salvador: PNUD.

Cruz, José Miguel (coordinador), *et al*.

1998 *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadotes*. BID, Red de Centros de Investigación, documento de trabajo R-338.

Cruz, José Miguel, Luis Armando González, Luis Ernesto Romano y Elvo Sisti

2000 "De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador". En: Juan Luis Londoño, *et al*. *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington: BID.

Cruz, José Miguel y Santacruz Giralt, María

2005 *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Ministerio de Gobernación, Consejo Nacional de Seguridad Pública, IUDOP, Programa Sociedad sin Violencia y PNUD.

Cruz, José Miguel, Trigueros Argüello, Álvaro y González, Francisco

2000 *El crimen violento en El Salvador. Factores sociales y económicos asociados*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Banco Mundial.

Díaz, Francisco

2000 "Investigación sobre acceso a la justicia en El Salvador". En: *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

División de Derechos Humanos de Naciones Unidas

1994 XII Informe del Director de la División de Derechos Humanos al Secretario General, julio 1994 - septiembre 1994. San Salvador: ONUSAL.

ECA. Estudios Centroamericanos

1985 "Crónica del mes". *Revista de Estudios Centroamericanos*, No. 439-440. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

1988 "Crónica del mes". *Revista de Estudios Centroamericanos*, No. 439-475. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Editorial ECA

1991 "La comisión de la verdad". *Estudios Centroamericanos*, No. 512, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

1993 "Esperar contra toda esperanza", *Estudios Centroamericanos*, No. 534-535, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Eguizábal, Cristina

1984 "Elecciones sin democracia". *Revista Polémica*, No. 14-15, San José: Costa Rica.

Ellacuría, Ignacio

1984 "Visión de Conjunto de las elecciones de 1984". *Estudios Centroamericanos*, No. 426-427, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

FLACSO-Programa El Salvador

1995 *El proceso electoral 1994*. El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

Freedom House

2005 *Annual freedom in the world country scores, 1972 through 2005*. Documento en Internet: http://www.freedomhouse.org

Fuerza Armada de El Salvador

1994 *Doctrina militar y las relaciones Ejército/sociedad*. San Salvador: Fuerza Armada de El Salvador-ONUSAL.

2002 "Artesanos de la paz y la democracia". Ministerio de la Defensa Nacional, *La Prensa Gráfica*, 16 de enero.

FESPAD. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

1998 *Informe seguridad pública y derechos humanos. El Salvador 1997*. San Salvador: FESPAD.

2001 Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal (junio 1999-marzo *2001)*. San Salvador: FESPAD.

2002a *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2001*. San Salvador: FESPAD.

2002b *Reforma Penal y Acuerdos de Paz*. San Salvador: FESPAD.

2004 *Estado de la seguridad pública y la justicia penal. El Salvador julio 2002-diciembre 2003*. San Salvador: FESPAD.

2005 *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador 2004*. San Salvador: FESPAD.

Funes, Mauricio

1996 "Medios de comunicación en El Salvador: Modernización tecnológica sin modernización política". En: Bracamonte, Ricardo y Stefan Roggenbuck (eds.) *Medios de comunicación y democracia en El Salvador*. San Salvador: UCA-Fundación Konrad Adenauer.

FUSADES. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

2002 *Boletín de Estudios Legales*, No. 16, abril.

2003 *Estrategia económica y social 2004-2009. Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo*. San Salvador: FUSADES.

2005 *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. San Salvador: FUSADES.

González, Luis Armando

2002 "El Salvador: partidos políticos y democracia". En: Rodolfo Cardenal y Luis Armando González (Compiladores). *El Salvador: la transición y sus problemas*. El Salvador: UCA Editores.

Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador

1994 "Informe, 28 de julio de 1994". *Estudios Centroamericanos*, No. 550-551, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Guidos Béjar, Rafael y Roggenbuck, Stefan

1980 *El ascenso del militarismo en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.

1995 *Sociedad participativa en El Salvador*. San Salvador: Fundación Konrad Adenauer.

Harto de Vera, Fernando

1994 *El Salvador 1979-1991: La larga marcha hacia la paz*. Documentos de Trabajo, Serie de Análisis de la Realidad Nacional 94-3. San Salvador: FUNDAUNGO.

Hernández-Pico, Juan

1993 "Significado ético–político del informe de la verdad". *Estudios Centroamericanos*, No. 534-535, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Huntington, Samuel

1994 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

IDEA. IDEA's State of Democracy Programme

2000 *Country report República de El Salvador*. http://www.idea.int/publications/sod/upload/El_Salvador.pdf

IDHUCA. Instituto de Derechos Humanos de la UCA

1989 "Los derechos humanos en la presidencia de Duarte". *Estudios Centroamericanos*, No. 486-487, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1990 "El acuerdo de San José". *Estudios Centroamericanos*, No. 502, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1992 *Los derechos humanos en El Salvador en 1991*. San Salvador: IDHUCA.

1992a "Los derechos humanos en los Acuerdos de Paz". *Estudios Centroamericanos*, No. 519-520, San Salvador:

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

IISS. International Institute for Strategic Studies

2003 *The Military Balance, 2003-2004*. London: Oxford University Press.

ISDEMU

2004 "Informe Ministerial El Salvador CIM-OEA. Segunda reunión ministerial políticas de las mujeres". *Informes de los Estados Miembros sobre la implementación del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Igualdad y Equidad de Género (PIA)*. Washington 21-23 abril.

J.E.A.

1993 "Consideraciones sobre la ley de amnistía". *Estudios Centroamericanos*, No. 534-535, abril-mayo, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Karl, Terry Lynn

1986 "Imposing Consent? Electoralism versus Democratization in El Salvador". En: Paul Drake y Eduardo Silva (eds). *Elections in Latin America, 1980-1985*. San Diego: University of California.

1992 "El Salvador's Negotiated Revolution". *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2, Spring.

1997 "Dilemas de la democratización en América Latina". En: Roderic Ai Camp. *La democracia en América Latina. Modelos y ciclos*. México: Editorial Siglo XXI.

LeoGrande, William M.

1998 *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*. Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press.

López, Jaime

2004 "La contribución de la paz al proceso democrático de El Salvador desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción y la transparencia". Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador.

Marchelli, Xochitl y Martínez Ventura, Jaime

2002 *Acuerdos de paz y reforma penal*. San Salvador: FESPAD ediciones.

Martínez, Lilian y Carlos Rivas, Juan

2005 "La inseguridad pasa su factura". *Revista Vértice, El Diario de Hoy*, San Salvador, 6 de marzo.

Ministerio de la Defensa Nacional

1995 *Informe de Labores período 01 junio 1994–31 mayo 1995*. San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.

1997 *Informe de Labores período 01 junio 1996–31 mayo 1997*. San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.

2000 *Informe de Labores período 01 junio 1999–31 mayo 2000*. San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.

MIRE. Movimiento Independiente Pro-Reforma Electoral

2002 "Propuesta de reformas constitucionales y al Código Electoral". Documento en Internet: http://www.mire.org.sv/archivos/np_12.doc

MINUSAL. Misión de las Naciones Unidas en El Salvador

1995 *Evaluación sobre el sector seguridad pública al 28 de septiembre de 1995*. Mimeo.

Molina, Francisco

2005 "Reforma institucional. El desafío del nuevo milenio". *Revista Debates* No. 1. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

Montes, Segundo

1985 *Desplazados y refugiados*. San Salvador: Instituto de Investigaciones, Universidad José Simeón Cañas, UCA.

1988 "Las elecciones del 20 de marzo de 1988". *Estudios Centroamericanos*, No. 473-474, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

1989 *Refugiados y repatriados. El Salvador y Honduras*. San Salvador: Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, IDHUCA.

Montgomery, Tommie Sue

1995 *Revolution in El Salvador. From Civil Strife to Civil Peace*. Boulder, Colorado: Westview Press, second edition.

Morlino, Leonardo

1986 "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, Madrid.

Naciones Unidas

1992 *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz*. Naciones Unidas.

2002a *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General*. A/57/384, 6 de septiembre de 2002.

2002b *La situación en Centroamérica. Informe del Secretario General. Adición*. A/57/384/Add.1, 20 de diciembre de 2002. Informe sobre el cese de la función de verificación de las Naciones Unidas en El Salvador.

Nohlen, Dieter

1996 *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. Serie Conferencias Magistrales No. 4. México: Instituto Federal Electoral. Documento en Internet: http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1004/pl1004.htm.

Núcleo generador de la propuesta. Especialistas de Temas Claves para el Plan de Nación

2001 *Elementos para una propuesta de reforma al sistema político electoral. Una reforma necesaria para la democracia*. San Salvador: CND.

O'Donnell, Guillermo

1996 "Ilusiones sobre la consolidación". *Revista Nueva Sociedad* No. 144, Caracas.

OEA

1991 "Primer Informe del Secretario General sobre la observación del proceso electoral en El Salvador". *Estudios Centroamericanos* No. 509, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Oliver, Johanna

2000 *Después de Esquipulas: Apuntes sobre los procesos nacionales de paz*. Costa Rica: Obando.

ONUSAL

1991 "Resumen del segundo informe de ONUSAL presentado al Consejo de seguridad de la ONU el 29 de noviembre de 1991". *Análisis* No. 33, San Salvador, Universidad Nueva San Salvador.

Ozbudun, Ergun

1989 "Studies on Comparative Elections". *Comparative Politics*, Vol. 21, No. 2.

Pérez, Orlando

2003 "Democratic Legitimacy and Public Security: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala". *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 4, Winter 2003-04.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2001 *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*. El Salvador: PNUD.

2002 *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. El Salvador: PNUD.

2003 *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*. El Salvador: PNUD.

2003a *Armas de fuego y violencia*. El Salvador: PNUD.

2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Perú: PNUD.

2005 *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?*. El Salvador: PNUD.

Popkin, Margaret

2000 *Peace without justice. Obstacles to building the rule of law in El Salvador*. University Park: The Pennsylvania State University.

PPDH. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

2002 *Informe de labores. Julio 2001-junio 2002*. San Salvador: PDDH.

Proyecto Estado de la Región

1999 *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación. Documento en Internet: http://www.estadonacion.or.cr/InfoRegion/english1/contents.html

2003 *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

Ramos, Carlos G.

1993 *Solución político-negociada y fuerzas sociales mayoritarias en El Salvador*. Tesis de Maestría, San José.

1996 *El Salvador: En el incierto camino de la gobernabilidad democrática.* Cuaderno de trabajo, No.11, San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

1998a "Los actores de la contienda electoral: Trayectorias y comportamientos políticos". En: Héctor Dada Hirezi. *Las elecciones de 1997: ¿Un paso más en la transición democrática?*. San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.

1998b "La evolución de los movimientos sociales". *Colección Aportes No. 5. De los acuerdos de Chapultepec a la construcción de la democracia*, El Salvador: FLACSO- Programa El Salvador.

2002a *El Salvador: Sociedad civil, movimientos sociales y transición política*. San Salvador: FLACSO.

2002b "El Salvador: Transformación y conflicto social a fin de siglo". En: Héctor Dada Hirezi (coordinador). *Más allá de las elecciones. Diez años después de los Acuerdos de Paz*. San Salvador: FLACSO-programa El Salvador.

2005 "Jóvenes y pandillas en la era global: el caso de la MS y Barrio 18". Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano: Seguridad Ciudadana, Tolerancia y Paz. FLACSO- ICLEI. Quito.

RDL. Red para el Desarrollo Local

2003 *El Salvador. Desarrollo local y descentralización del Estado: Situación actual y desafíos*. San Salvador: Red para el Desarrollo Local.

Rivas, Ricardo

2005 "La pusieron en su sitio". *La Prensa Gráfica*, 01 de febrero.

Rivera Campos, Roberto

2000 *La economía salvadoreña al final del siglo: Desafíos para el futuro*. El Salvador: FLACSO- Programa El salvador.

Rivera, Roy

2000 "La acción pública y la democracia deliberativa: Las bases de una concertación sostenida". *Revista Espacios*, No. 12, Costa Rica: FLACSO.

Rodríguez, Florisabel; Castro, Silvia y Espinoza, Rowland (eds.)

1998 *El sentir democrático: Estudios sobre la cultura política centroamericana*. San José: Editorial Fundación UNA.

Romero Orellana, Otto Alejandro; Gilbert Henríquez Cáceres y Mauricio E. Santamaría Vanegas

2002 *La Fuerza Armada de El Salvador en el postconflicto 1992-2002*. San Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos, Cuaderno de Trabajo No. 01-2002.

Samayoa, Salvador

2002 *El Salvador: La reforma pactada*. San Salvador: UCA Editores.

Sancho, Eduardo

1995 "El pacto de San Andrés: Una decisión histórica". *La Prensa Gráfica, 16 de junio*.

Savenije, Wim

2004 "La Mara Salvatrucha y el Barrio 18st". *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 2, abril-junio.

Secretaría Nacional de Comunicaciones

1992 *El proceso de paz en El Salvador*. San Salvador: Presidencia de la República de El Salvador, Secretaría Nacional de Comunicaciones.

Secretario General de la ONU

1996a *Informe sobre la situación del proceso de verificación de los Acuerdos de Paz durante el período comprendido entre el 1° de noviembre de 1995 y el 31 de marzo de 1996*. A/50/935, del 23 de abril de 1996.

1996b *Informe del Secretario General, 23 de abril de 1996*.

1996c *Informe del Secretario General de la ONU, correspondiente al período comprendido entre el 1o. de mayo y el 20 de julio de 1996*.

1996d *Informe sobre la situación del proceso de verificación de los Acuerdos de Paz durante el período comprendido entre el 1° de mayo y el 20 de julio de 1996*.

Segovia, Alex

1995 "Valoración preliminar del programa económico anunciado". *Revista Tendencias*, No. 38. San Salvador.

1996 "Balance económico de 1995". En: *Panorama 1995, El Salvador económico, social, político y sindical*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.

Seligson, Mitchell y Córdova Macías, Ricardo

1992 *Perspectivas para una democracia estable en El Salvador*. San Salvador: IDELA.

1995 *El Salvador: De la guerra a la paz. Una cultura política en transición*. San Salvador: IDELA, University of Pittsburgh y FUNDAUNGO.

Seligson, Mitchell, Miguel Cruz y Córdova Macías, Ricardo

2000 *Auditoría de la democracia. El Salvador 1999*. San Salvador: FUNDAUNGO, University of Pittsburgh, IUDOP-UCA.

Seligson, Mitchell y Mcelhinny, Vincent

1997 "Low intensity warfare, high intensity death: The demographic impact of the wars in El Salvador and Nicaragua". En: Anne R. Pebley y Luis Rosero-Bixby (eds.). *Demographic diversity and change in the Central American Isthmus*. California: Rand Corporation.

Smutt, Marcela

1998 "El fenómeno de las pandillas en El Salvador". En: Renos Papadopoulos. *Violencia en una sociedad en transición*. El Salvador: PNUD

Smutt, Marcela y Miranda, Lissette

1998 "El Salvador: socialización y violencia juvenil". En: Carlos G. Ramos (edit. y comp.). *América Central en los noventa: problemas de juventud*. San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

Sojo, Carlos

1999 *Democracia con fracturas: Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. Costa Rica: FLACSO.

Solórzano Martínez, Mario

1983 "Centroamérica: Democracias de fachada". *Revista Polémica*, No. 12. San José: Costa Rica.

Spence, Jack y Vickers, George

1994 *¿Está el terreno de juego nivelado? Un informe sobre el proceso electoral salvadoreño de posguerra*. Cambridge, Massachussets-San Salvador, El Salvador: Hemisphere Initiatives.

Stanley, William

1993 "Risking Failure. The Problems and Promise of the New Civilian Police in El Salvador". Report co-produced by Hemisphere Initiatives and the Washington Office on Latin America.

1996 *¿Protectores o Perpetradores? La crisis institucional de la Policía Nacional Civil salvadoreña*. Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives.

Tapia, Gabriel Gaspar

1989 *El Salvador: El ascenso de la nueva derecha*. San Salvador: CINAS.

1991 *La transición en América Latina: Los casos de Chile y El Salvador*. México: CINAS y Universidad Autónoma Metropolitana.

The Lawyers Committee for International Human Rigths y Americas Watch

1984 *El Salvador's other victims: The war on the displaced*. USA.

Torres-Rivas, Edelberto

1996 "Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, No. 1, San José: Universidad de Costa Rica.

Torres-Rivas, Edelberto y González Suárez, M.

1994 *Con tropiezos y esperanzas: Perspectivas del desarrollo democrático en El Salvador*. San José: Centro Internacional de Derechos Humanos y Derecho Democrático.

TSE. Tribunal Supremo Electoral

1994 *Memoria elecciones 1994*. El Salvador: TSE

2004 *Memoria elecciones 2004*. El Salvador. TSE.

Turcios, Roberto

1998 *Los procesos electorales 1994 y 1997*. En: Colección Aportes No. 5., De los acuerdos de Chapultepec a la construcción de la democracia. San Salvador, FLACSO-Programa El Salvador.

Ventoza, Luis

2004 "Percepción sobre el funcionamiento de la democracia en la posguerra". Informe de consultoría elaborado para FUNDAUNGO, mimeo, San Salvador.

Vickers, George

1992 "El Salvador: A Negotiated Revolution". *NACLA*, Vol. 25, No. 5, May.

Walter, Knut y Philip J. Williams

1993 "The Military and Democratization in El Salvador". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 35, Issue 1*.

Williams, Philip J. y Knut Walter

1997 *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Zamora, Rubén

1995 "Partidos y cultura política: ¿instrumento u obstáculo?". En: Stefan Roggenbuck (ed). *Cultura política en El Salvador*. San Salvador: Fundación Konrad Adenauer.

1998a "Los partidos políticos: Transformaciones en el proceso de transición". *Colección Aportes No. 5. De los acuerdos de Chapultepec a la construcción de la Democracia*. El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.

1998b *El Salvador: Heridas que no cierran. Los partidos políticos en la post-guerra*. San Salvador: FLACSO.

2001 "Participación y democracia en El Salvador". En: Ricardo Córdova Macías, Günther Maihold y Sabine Kurtenbach (Compiladores). *Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO- Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo-Instituto Ibero Americano de Berlín.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

CAPíTULO IIILA CONTRIBUCIÓN DELPROCESO DE PAZ A LA CONSTRUCCIÓNDE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

Ligia BlancoAdrián Zapata*

1.INTRODUCCIÓN

El objetivo general de esta investigación ha sido estudiar la contribución de los procesos de paz en Guatemala y El Salvador a la democratización en ambos países. En este sentido y para este estudio en concreto, se ha buscado analizar de qué manera ciertos elementos del proceso de paz (agenda, actores involucrados, la institucionalidad creada a raíz de los acuerdos, etc.) y los compromisos contenidos en los acuerdos, se han interrelacionado e influido en el fortalecimiento democrático de Guatemala, para finalmente poder establecer los logros alcanzados y los desafíos pendientes.

El estudio es guiado por un concepto netamente político de democracia, que centra su atención en los aspectos políticos de representación e institucionalización del régimen democrático, así como la desmilitarización y la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil legítimamente constituida. El análisis de lo anterior se circunscribe a los acuerdos políticos que fueron estipulados en los Acuerdos de Paz con el objeto de lograr la democratización del país. De allí que un análisis de la democracia

(*) Con la colaboración parcial de Dinorah Azpuru.

social y económica–aun cuando pudiera enmarcarse dentro de los acuerdos–, queda fuera del alcance del estudio. En este contexto, lo que se espera es poder proporcionar una panorámica general de la contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en Guatemala.

En el capítulo correspondiente al marco teórico y metodológico de la investigación se ha presentado el marco conceptual sobre la democracia que ha servido de referencia para el estudio, así como se han explicado en detalle las cinco dimensiones de la democracia analizadas (el Estado de Derecho, la democracia representativa, la participación y el espacio público, la preeminencia del poder civil y el fortalecimiento de la cultura democrática), la operacionalización que se ha hecho de las mismas, así como las distintas fuentes de información utilizadas.

La estructura del capítulo sobre el caso de Guatemala es la siguiente: En una primera parte se analiza y describe brevemente el contexto histórico sobre el conflicto armado y el proceso político de democratización durante la década de los años ochenta, luego se describen los aspectos principales del proceso de negociaciones de paz, para después presentar las condiciones políticas, económicas y sociales en que se encontraba el país al momento de la firma de los Acuerdos de Paz. Consecutivamente se desarrolla un apartado en donde se analiza el contenido de los Acuerdos de Paz desde la perspectiva de las dimensiones e indicadores de este estudio. Seguidamente se analiza el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz presentando una visión estratégica y de conjunto del mismo. En este sentido, no se pretende hacer un recuento de la implementación de cada uno de los contenidos de los acuerdos, dado que éste no es el propósito del estudio y que además al respecto existe una vasta bibliografía.

La segunda parte, el núcleo del estudio, presenta la contribución de la paz a la construcción de la democracia política en Guatemala, en cada una de las dimensiones mencionadas: Estado de Derecho, democracia representativa, participación y espacio público, preeminencia del poder civil y cultura democrática. A su vez, cada uno de estos apartados desarrolla una parte introductoria, luego viene la presentación y el análisis de los resultados de la valoración de las élites entrevistadas y las encuestas de opinión pública utilizadas. Al final se presentan las conclusiones de cada dimensión. En la parte final, se desarrollan las conclusiones de todo el estudio y se identifican los principales desafíos.

Las principales fuentes utilizadas para analizar el caso de Guatemala fueron: Las entrevistas con actores claves representantes de diversos sectores de la sociedad, las boletas de juicio de valor completadas también por miembros de la sociedad guatemalteca, la revisión bibliográfica, las encuestas de opinión pública y la información agregada. De acuerdo con el diseño metodológico del estudio, se elaboró una guía de entrevista, que fue aplicada a 29 personas correspondientes a los siguientes sectores: ex-negociadores de la guerrilla, ex-negociadores del gobierno, ex-funcionarios miembros de las comisiones de implementación de los acuerdos, académicos, sector iglesia, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresarios, cooperantes internacionales, medios de comunicación y miembros de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala; dichas entrevistas se realizaron en el período comprendido entre enero y marzo de 2004. Los datos agregados abarcan hasta el año 2004, aunque en algunos casos puntuales se actualizó la información hasta el año 2005.

En el diseño metodológico del estudio se definió aplicar un *judgment data* o boletas de juicio de evaluación, para obtener las valoraciones de un grupo de élites del país. En el instrumento utilizado se les pidió a los entrevistados que compararan la situación actual con la situación existente al firmarse la paz, y que sobre esa base emitieran una opinión sobre la naturaleza del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambios, o retroceso) para los 32 indicadores identificados relacionados con las cinco áreas del estudio. La boleta de juicios de valor fue aplicada en el primer semestre de 2004. En los anexos se puede consultar la boleta utilizada, la cual le fue aplicada a 50 personas representativas de distintos sectores a quienes para propósitos de este estudio se les ha considerado como élites, y en ese carácter se han procesado sus opiniones:[1] ex-negociadores de la guerrilla, ex-negociadores del gobierno, ex-funcionarios miembros de las comisiones de implementación de los acuerdos, académicos, sector iglesia, ONG, empresarios, cooperantes internacionales, medios de comunicación y funcionarios de nivel regional o local del interior del país, cuyas regiones fueron afectadas por el conflicto armado.

También se utilizó la base de datos de la encuesta sobre la cultura política de la democracia, realizada en el primer semestre de 2004 para el caso de Guatemala entre ASIES y la Universidad de Vanderbilt. El tamaño de la muestra es de 1,708 encuestas válidas, con un margen de error estimado de +/-2.5%. Esta encuesta se realizó en los países de Centroamérica, México y Colombia, en el marco del Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt. Además de

1. De las 50 personas a las que se les pasó la boleta de *judgment data*, o boleta de juicios de valor, 29 corresponden a las personas a las que también se les aplicó la guía de entrevista.

los dos investigadores encargados del caso de Guatemala, Adrián Zapata y Ligia Blanco, participó parcialmente en la elaboración de este capítulo la investigadora principal del proyecto, Dinorah Azpuru. Edmundo Urrutia participó como investigador al inicio del proyecto. Con el propósito de obtener insumos para la elaboración de este estudio, se contó con el apoyo de diversos profesionales guatemaltecos, siendo éstos Gladys Figueroa, Juan Pablo Pira, Otto Zeissig, María del Carmen Marroquín y Claudia López. Ellos colaboraron en diversas etapas de la investigación, tales como la realización de entrevistas, la recopilación de información agregada y asesoría metodológica.[2]

2.LA GESTACIÓN DE LA PAZ

2.1. EL CONTEXTO NACIONAL: GUERRA Y PROCESO POLÍTICO

A. Contexto histórico

La historia política de Guatemala, desde la independencia de España en 1821 hasta la firma de la paz en 1996, estuvo marcada por dictaduras, golpes de Estado y muy pocos gobiernos civiles, incluyendo algunos que fueron abiertamente controlados por el Ejército. Durante el período post independencia la principal lucha se dio entre los liberales y los conservadores. Esta lucha concluyó con el "régimen de los 30 años", liderado por el caudillo conservador Rafael Carrera. Tras la "Revolución Liberal" en 1871, hasta la "Revolución de Octubre" en 1944, el país estuvo dominado por regímenes liberales caracterizados por el caudillismo y el autoritarismo. Durante la primera mitad del siglo XX, Guatemala fue gobernada por dos dictadores, Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Jorge Ubico (1931-1944). Durante estas dictaduras, se restringieron las libertades políticas y la libertad de expresión y se utilizó la represión y las

2. Se agradecen los comentarios de Gustavo Porras a una versión preliminar de este capítulo. También se agradece la colaboración de diversas personas en ASIES, en particular Marco Antonio Barahona y Carlos Escobar Armas. La información recopilada para este capítulo abarca hasta el año 2004; no obstante, en algunos casos se ha actualizado algunos hechos hasta finales del año 2005, cuando se consideran de alta relevancia.

elecciones fraudulentas como principales instrumentos para mantener el poder. Entre el período de Estrada Cabrera y Ubico, se sucedieron en la presidencia varios militares, ninguno electo libremente. En 1944, como resultado de un fuerte movimiento social, principalmente de naturaleza urbana, fue derrocada la dictadura de Ubico. Se realizaron elecciones y fue electo presidente el popular líder civil, Juan José Arévalo. Durante su gobierno se realizaron importantes reformas sociales e institucionales, entre las que destacan la libre organización política y social. En 1951, fue electo democráticamente el coronel Jacobo Arbenz Guzmán, quien continuó y profundizó las reformas impulsadas por Arévalo e inició la reforma agraria. Las élites guatemaltecas y el gobierno de Estados Unidos se vieron afectados directamente por estas medidas y acusaron al gobierno de Arbenz de comunista. En 1954, Arbenz fue derrocado por un

Cuadro III.1 TIPOS DE GOBIERNO EN LA HISTORIA RECIENTE DE GUATEMALA

Año	Gobierno	Características
1898-1920	Manuel Estrada Cabrera	Dictadura
1920-1921	Carlos Herrera	Gobierno provisional
1921-1926	General José María Orellana	Golpe de Estado, posteriormente electo
1926-1930	General Lázaro Chacón	Designado, posteriormente electo
1931-1944	General Jorge Ubico	Dictadura
1945-1951	Juan José Arévalo	Gobierno civil, libremente electo
1951-1954	Coronel Jacobo Arbenz	Gobierno libremente electo, presidente militar
1954-1957	Coronel Carlos Castillo Armas	Gobierno de facto, plebiscito posterior
1957-1963	General Miguel Ydígoras Fuentes	Gobierno militar electo
1963-1966	Coronel Enrique Peralta Azurdia	Gobierno de facto
1966-1970	Julio Cesar Méndez Montenegro	Gobierno civil electo
1970-1974	Coronel Carlos Arana Osorio	Gobierno militar electo
1974-1978	Coronel Kjell Laugerud	Gobierno militar electo*
1978-1982	General Romeo Lucas García	Gobierno militar electo*
1982-1983	General Efraín Ríos Montt	Gobierno de facto
1983-1986	General Oscar Mejía Víctores	Gobierno de facto
1986-1991	Vinicio Cerezo Arévalo	Civil, libremente electo
1991-1993	Jorge Serrano Elías	Civil, libremente electo
1993-1995	Ramiro de León Carpio	Gobierno civil transitorio
1995-2000	Alvaro Arzú Irigoyen	Civil, libremente electo

2000-2004	Alfonso Portillo	Civil, libremente electo
2004-2007	Oscar Berger	Civil, libremente electo

(*) Vía fraude electoral.

Fuente: Elaboración de autores, con base en Asociación de Amigos del País, 1996.

movimiento conservador encabezado por líderes militares y apoyado y financiado por Estados Unidos. Desde entonces hasta 1996, la historia política de Guatemala se caracterizó por la inestabilidad, la represión y la violencia política. Fue a partir de los años sesenta que dio inicio el conflicto armado entre el gobierno y los movimientos guerrilleros de izquierda.

B. El conflicto armado interno

En el inicio de la década de los sesenta, una política contrainsurgente fue establecida en Guatemala con el objeto de neutralizar y eliminar la amenaza de los movimientos guerrilleros surgidos tras el golpe de Estado y la intervención militar en 1954, que marcó el inicio de un período de gobiernos militares, elecciones fraudulentas y cierre del sistema político. Esta política, que se estableció en el marco de la Guerra Fría y de la doctrina de seguridad nacional proclamada por Estados Unidos, fue el eje transversal de la política de Guatemala durante más de 30 años.

A partir de entonces, la dominación de los militares adquirió dimensiones extremadamente complejas. Conforme al modelo contrainsurgente, el Ejército asumió funciones y privilegios que trascendieron la lucha contra la guerrilla. Al mismo tiempo, los sentimientos anticomunistas fueron exacerbados. En este contexto, se inició la militarización del Estado guatemalteco, a través de un pacto de los generales y oficiales de más alta graduación, que se adjudicaron el turno en el ejercicio de la presidencia, y que gobernaron a través de un partido propio, que organizó alianzas con otros partidos, del centro-derecha a la extrema derecha, dentro del modelo contrainsurgente. El cierre del sistema político y la instauración de regímenes militares autoritarios provocaron, como una de sus causas, la polarización de la vida política y el desarrollo de actividades violentas y radicales de diverso signo [García Laguardia, 1993: 61].

Entre 1963 y 1972, el conflicto armado tuvo lugar principalmente en el oriente de Guatemala. Para mediados de los años setenta, los movimientos guerrilleros reorientaron su actividad, adoptando una estrategia basada en demandas étnicas y sociales, y se establecieron en el occidente del país, región principalmente indígena, así como en el norteño departamento de Petén. Para hacerle frente a esta nueva estrategia guerrillera, el Estado impulsó lo que algunos analistas han llamado una política de terror indiscriminado, que causó miles de muertes.

Durante los años más sangrientos del conflicto, 1979-1983, los espacios políticos se cerraron completamente y las opciones moderadas desaparecieron del espectro político. La magnitud de las campañas militares lanzadas por el gobierno de Efraín Ríos Montt forzaron a la guerrilla a retirarse a las montañas. En este contexto, en 1982, los movimientos guerrilleros y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) formaron la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con una comandancia unificada. Algunas fuerzas sociales progresistas, acusadas de subversión por los militares, fueron forzadas a retirarse completamente de los espacios de participación o a aliarse con los movimientos guerrilleros como única vía posible de expresión política. Durante este período, la estrategia contrainsurgente contó con el apoyo abierto o tácito de la élite conservadora del país, especialmente de los grandes terratenientes.

Para 1982, en las postrimerías del gobierno del general Romeo Lucas, el país experimentó una de sus peores crisis. La violación de los derechos humanos y la violencia estatal y paramilitar quebrantaron la organización social del país en todos los niveles. Para entonces, el terror en Guatemala, las elecciones fraudulentas y el irrespeto de los derechos humanos habían aislado internacionalmente al país. Tras el golpe de Estado del general Efraín Ríos Montt en marzo de 1982, el Ejército desarrolló una guerra cuyo objetivo fue literalmente "quitarle el agua al pez", es decir dejar a la guerrilla sin base social, mediante el impulso de lo que se conoce como "la tierra arrasada". Con esta ofensiva, sectores enteros de la población se convirtieron en objetivos militares y aproximadamente 100 mil civiles desaparecieron o murieron entre 1981 y 1983. En su labor de documentación de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) estima que el saldo de muertos y desaparecidos del

enfrentamiento armado, tomando en consideración las masacres contra poblaciones enteras, llegó a más de 200 mil personas [CEH, 2004]. El golpe de Estado de Ríos Montt hizo referencia al propósito de reestructurar el sistema político, a fin de evitar las frustraciones populares, sin embargo, su afán de perpetuarse en el poder provocó un nuevo golpe militar en 1983, que concluyó con la elección de una Asamblea Constituyente, la promulgación de una nueva constitución y la posterior elección de un gobierno civil, encabezado por Vinicio Cerezo del partido Democracia Cristiana Guatemalteca.

Los golpes de Estado del 1982 y de 1983, fueron resultado de múltiples causas, ninguna de ellas referida a una voluntad de democratizar al país [Torres Rivas y Aguilera, 1998: 83]. La causa estructural mayor fue

la descomposición gradual del modelo de democracia de fachada que había permitido a los militares y a las élites económicas, religiosas y políticas de derecha gobernar el país durante varias décadas. Por diversas razones la Iglesia, el sector empresarial y los partidos políticos habían empezado a distanciarse de la élite militar. Asimismo, el escenario nacional empezaba a mostrar signos de una crisis económica profunda, que volvió inmanejable la administración gubernamental. Diversos analistas coinciden en señalar como causas que incidieron en este proceso político las siguientes [Solórzano, 1999: 46]:

a) El agotamiento del régimen de democracia de fachada, que se fue desgastando en los fraudes electorales, la imposición de candidatos

Cuadro III.2GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN DE LAS VIOLACIONESA LOS DERECHOS HUMANOS, SEGÚN PERíODOS*

Violación	Desconocido	Período						
		60-68	69-74	75-79	80-83	84-87	88-96	Total
Muerte directa	1,623	33	43	605	18,554	836	739	22,463
Muerte indirecta	168	3	4	16	2,127	207	135	2,660
Desaparición forzada	193	1	19	144	3,082	388	66	3,893
Desaparición-aparición vivo	35	1	1	19	598	46	15	715
Secuestro extorsivo	nd	nd	nd	nd	7	1	nd	8
Tratos crueles y tortura	172	10	23	126	4,649	340	196	5,516
Violación sexual	13	nd	nd	6	127	4	2	152
Atentado con lesiones	18	3	3	14	1,422	227	138	1,825
Atentado sin lesiones	44	2	nd	11	1,117	838	342	2,354
Atentado con daños	16	nd	nd	3	754	115	78	966
Atentado sin daños	46	nd	nd	1	299	12	34	392
Amenaza a personas	129	90	33	120	3,517	318	413	4,620
Amenazas a inst./grupos	30	1	182	24	3,720	69	29	4,055
Detención irregular	509	105	18	220	3,520	466	241	5,079
Otros	25	nd	nd	4	288	4	2	323
Total general	3,051	249	326	1,313	43,781	3,871	2,430	55,021

(*) Dada las dimensiones del conflicto y su duración en el tiempo es difícil contar con datos exactos de las víctimas del mismo. La información que se

presenta refleja exclusivamente los testimonios que el Informe Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) recibió.

Fuente: REMHI, 1998.

militares, la corrupción de la cúpula militar y en la medida en que fue adquiriendo rasgos autoritarios y de represión cada vez más precisos, levantó una ola internacional de condena, aislando al régimen de los militares.

b) La permanencia de un sistema político cerrado, incapaz de enfrentar las grandes desigualdades económicas, que terminó de depauperar a la sociedad guatemalteca. La pobreza alcanzó a 80 de cada 100 personas.

c) El distanciamiento que se fue produciendo entre Ejército e iniciativa privada; particularmente, por la participación de la cúpula militar en actos de corrupción. Pero, sobre todo, por la incapacidad de los militares de mantener la estabilidad política del país.

d) Las acusadas contradicciones al seno del Ejército entre la cúpula y los oficiales subalternos que luchaban en el campo de batalla y sufrían los efectos de la falta de abastecimiento y de la corrupción.

e) El desprestigio nacional e internacional del régimen político, que en el último período aisló al país de la comunidad internacional, particularmente del gobierno norteamericano y la Comunidad Europea.

Los gobiernos militares encabezados por Efraín Ríos Montt, primero, y por Oscar Mejía Víctores, después, desarrollaron un plan estratégico, que, tal como lo señala Jennifer Schirmer [1999: 52, 53] era: ". . . una campaña de contrainsurgencia muy elaborada" denominada "Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo" (PNSD). El diseño de este plan fue encargado: ". . . a tres coroneles que tenían experiencia en estrategia militar: los coroneles Rodolfo Lobos Zamora, César Augusto Cáceres Rojas y Héctor Alejando Gramajo Morales. . ., bajo las órdenes del general Ríos Montt, junto con algunos profesionales civiles. . .". Más adelante, la autora citada afirma que Gramajo, entrevistado por ella, indicó que: ". . . para estar seguros (de algunos puntos), trajimos miembros escogidos de la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN) para que revisaran los aspectos de planificación económica y ellos dijeron que tenía sentido (para ellos)." [Schirmer, 1999: 71].

Este plan nacional de seguridad y desarrollo (PNSD) establece en la parte denominada "Enunciado", que:

> "Guatemala promoverá y acometerá, a corto y mediano plazo, las reformas administrativas, funcionales y jurídicas de la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado, valiéndose de las correspondientes ramas del poder público y coordinará e integrará los planes y programas antisubversivos a nivel de los organismos políticos del país." [Schirmer, 1999: 71].

Dicho Plan establece catorce "Objetivos Nacionales Actuales", entre los cuales el numeral doce dice: "12. Reestructurar el sistema electoral para que como fruto de una verdadera democracia, se respete la participación política y se eviten las frustraciones populares"; agregando en el punto catorce: "14. Reestablecer la constitucionalidad del país dentro de un plazo perentorio, para que los guatemaltecos conozcan y exijan sus deberes y obligaciones dentro del libre juego democrático" [Schirmer, 1999: 71].

El PNSD fue esencialmente contrainsurgente y expresaba los lineamientos de la doctrina de seguridad nacional que corresponden al marco de la Guerra Fría entonces prevaleciente. Un año después, la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia[3] elaboró un documento donde se hacen algunas valoraciones de los resultados obtenidos y se afirma que: "El pueblo de Guatemala ha librado una batalla contra la subversión que se auto-proclama marxista-leninista, que financiada y dirigida desde el exterior, forma parte de una conjura internacional para establecer regímenes totalitarios en la región." [Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia, 1983]. Estas valoraciones refrendan el encuadramiento del PNSD en la doctrina de seguridad nacional, así como la naturaleza contrainsurgente del mismo.

El apartado final de dicho comunicado de la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia titulado "Hacia la democratización", claramente descubre la naturaleza del proceso político que impulsaron los gobiernos militares. Allí se señala que:

> "De acuerdo a los objetivos básicos que originaron el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, el gobierno se prepara para una apertura política que se producirá al cumplirse el primer aniversario, fijándose los lineamientos en que se fundamentará el proceso político del país, para que los guatemaltecos puedan ejercer libremente el derecho de elegir y ser electos y que el fraude electoral sea desterrado de nuestro sistema democrático. El Consejo de Estado convocado por Ríos Montt concluyó la aprobación de tres leyes fundamentales: La Ley de Partidos, Comités y Asociaciones; La Ley del Registro de Ciudadanos; y La Ley del Tribunal Supremo Electoral. La Presidencia de la República los promulgará el 23 de marzo de 1983." [Schirmer, 1999: 71].

Siempre en relación con esta apreciación sobre el contenido contrainsurgente de la estrategia, caber recordar lo que señala Schirmer

3. El general Ríos Montt había sido proclamado Presidente de la República desde el 9 de junio de 1982.

[Schirmer, 1999: 53], citando al general Gramajo: "Según Gramajo, el Estado Mayor del Ejército planificó la campaña contrainsurgente de 30/70[4] por ciento en cinco fases diferentes: 1. Victoria 82 (. . .); 2. Firmeza 83 (. . .), 3. Reencuentro Institucional 84, (. . .) 4. "Estabilidad Nacional 85 (. . .y..) 5. Avance 86. . .". La tercera fase (Reencuentro Institucional 84), comprende ". . . trabajar para el retorno a la constitucionalidad" y "garantizar la pureza y legalidad" de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 1984, mediante la Comisión de los Treinta (conformada por los nuevos diputados de la Asamblea) emprendiendo la tarea de elaborar una nueva constitución bajo la supervisión del coronel Lobos". Es evidente la orientación de este proceso político dada la "supervisión" que el Ejército realizó a través del coronel Lobos. Está claro que su desenlace, en la concepción contrainsurgente que lo inspiraba, sería de una "democracia tutelada" (si cabe esta expresión contradictoria) por las fuerzas armadas.

Todos estos antecedentes muestran el contenido contrainsurgente que tuvo la transición democrática desde la perspectiva de los gobiernos militares, de acuerdo a la estrategia contenida en el PNSD, donde se concibió la elección de la Asamblea Nacional Constituyente (1984) como la tercera fase (Reencuentro Institucional 84) del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo. En este contexto, el golpe de Estado de 1982 y la ejecución del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo permitiría al Ejército continuar en el control del poder sin los riesgos de la administración del gobierno. Además puso término a la modalidad de casi dos décadas, de regímenes políticos encabezados por militares.

C. El nuevo orden constitucional y el nuevo esquemade partidos políticos previo al inicio del proceso de paz

En 1983, durante el gobierno militar de Efraín Ríos Montt se emitieron tres decretos leyes muy importantes en el proceso político. Ellos fueron la Ley del Tribunal Supremo Electoral (Dto. Ley 30-83), la Ley del Registro de ciudadanos (Dto. Ley 31-83) y la Ley de Organizaciones Políticas (Dto. Ley 32-83). Después del derrocamiento del general Ríos Montt, en agosto de 1983, el nuevo gobierno militar presidido por el general Oscar Mejía Víctores emitió el Decreto Ley 3-84, el 19 de enero de 1984, mediante el cual se convocó a elecciones para elegir a la

4. Se refiere a un 30% de contenido militar y un 70% de contenido político.

Asamblea Nacional Constituyente, la cual, el 3 de diciembre de 1985 promulgó la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la nueva Constitución el 31 de mayo de 1985, la que entró en vigencia de acuerdo con un artículo transitorio, el 14 de enero de 1986, cuando quedó instalado el recién electo Congreso de la República. La nueva Constitución tiene una estructura distinta a las anteriores constituciones de Guatemala. Organiza al país dentro de la vieja tradición republicana, como una

democracia liberal y adopta el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Los principios doctrinarios de la Constitución dan primacía a la persona humana, la protección a la vida, la libertad, la igualdad, la soberanía del pueblo, el respeto a las culturas locales, la descentralización y la autonomía municipal entre otros aspectos. Por primera vez, se da prioridad a la persona humana y a sus derechos frente al poder público. La libertad de asociación, de expresión y movilización son especialmente estipuladas. El libre juego de fuerzas y opiniones y la competencia abierta por el control del poder político, son reconocidos en el texto y dentro de ese esquema, las asociaciones políticas juegan un papel esencial, como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. El cuerpo constituyente redactó, además de la Constitución, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de carácter constitucional, que entró en vigencia en diciembre de 1985, y que determina todo lo relativo al Tribunal Supremo Electoral, institución rectora de los procesos eleccionarios, los partidos políticos y comités cívicos, instancias básicas de intermediación social y electoral [ASIES, 1997: 1]. El Tribunal Supremo Electoral se creó como tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente, cuyos miembros tienen las mismas calidades que corresponden a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, existió una preocupación por mejorar los sistemas de control a efecto de que la vigencia de la Constitución fuera efectiva. Así, aparecen dos nuevas instituciones de gran importancia: la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de Derechos Humanos. La Corte de Constitucionalidad es el tribunal encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y dar plena eficacia a sus normas, a fin de convertir sus declaraciones de principios en derecho realmente aplicable, configurando un nuevo sistema de justicia constitucional. El Procurador de los Derechos Humanos es el encargado de la defensa de los derechos humanos establecidos en todo el texto constitucional, en los tratados internacionales y en las leyes ordinarias, actúa con absoluta independencia y es electo para un período de cinco años por mayoría del Congreso.

D. Procesos electorales de 1984 a 1995

Elecciones de Asamblea Nacional Constituyente, 1984

La promulgación de la ley específica para las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente (ANC), así como la convocatoria a elecciones y el desarrollo de las mismas, se llevaron a cabo en un clima de violencia, de rumores de golpe de Estado y de exclusión política. Sin embargo, Guatemala iniciaba el camino hacia la constitucionalidad, denominada, en el marco del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, como "Reencuentro Institucional 84." Se fijó la fecha del primero de julio de 1984, para realizar la elección de diputados constituyentes. De los 17 partidos políticos y 2 comités cívicos inscritos, únicamente cinco completaron los 88 candidatos a diputados que se requerían para participar en las elecciones. Las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente fueron consideradas por los políticos y los observadores internacionales como un triunfo y todos aplaudieron la realización de las mismas. La afluencia de votantes, comparada a experiencias electorales anteriores, fue amplia, aunque fue muy significativo que el elevado número de votos blancos o nulos fuera mayor al recibido por cualquier partido político [Inforpress Centroamericana, 1985].

Cuadro III.3 RESULTADOS DE ELECCIONES DE ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 1984

Partido	Diputados
Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)	20
Unión del Centro Nacional (UCN)	21
Movimiento de Liberación Nacional-Central Auténtica Nacionalista (MLN-CAN)	23
Partido Revolucionario (PR)	10
Partido Nacional Renovador (PNR)	5
Partido Institucional Democrático (PID)	5
Partido de Unificación Anticomunista (PUA)	1
Frente de Unidad Nacional (FUN)	1
Democracia Cristiana Guatemalteca-Partido Nacional Renovador DCG-PNR*	1
Organización Campesina de Acción Social (OCAS)	1

Total	88

(*) La presencia de este diputado de coalición obedece a que en algunos departamentos se presentaron candidaturas "mixtas".

Fuente: TSE, www.tse.org.gt

La Asamblea Nacional Constituyente, electa en julio de 1984, decretó la actualmente vigente Constitución Política de la República. En materia electoral emitió el decreto 1-85 que contiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos a la fecha vigente, con las reformas que le fueron introducidas por el decreto 74-87 del Congreso de la República y las más recientes contenidas en el Decreto Legislativo 10-04, correspondiente al 21 de abril del año 2004. Este instrumento jurídico contiene además la regulación relativa al Tribunal Supremo Electoral, como órgano rector de los procesos electorales [Inforpress Centroamericana, 1985].

Elecciones generales 1985-86

El proceso electoral de 1985-86 se enmarcó en un clima de apertura política luego de la emisión de la nueva Constitución. La primera elección general se efectuó en noviembre de 1986, en la cual debían ser electos: presidente y vicepresidente de la República, 100 diputados al Congreso de la República y las 330 Corporaciones Municipales de todo el país. Doce partidos políticos participaron para esta elección. El padrón electoral, de acuerdo al Tribunal Supremo Electoral, fue de 2,753,572 ciudadanos, con una participación del 69.3% de la población empadronada, lo que significó un abstencionismo del 30.7% [TSE, 1987].

En la primera vuelta electoral, la DCG obtuvo la mayoría de votos, el segundo lugar lo obtuvo la UCN, el tercer lugar la coalición Partido

Cuadro III.4.GUATEMALA:RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES, 1985

Partido	Presidencia de la República % de votos válidos	Congreso de la República Diputados
DCG	38.7	51
UCN	20.2	22
PDCN - PR	13.8	11
MLN -PID	12.6	12
CAN	6.3	1
PSD	3.4	2
PNR	3.2	1
PUA - MEC - FUN*	1.9	—
Total	100.0	100

(*) MEC: Movimiento Emergente de Concordia.

Fuente: TSE, 1987.

Cuadro III.5GUATEMALA:RESULTADOS DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL, 1986

Partido	% votos válidos
DCG	68.4
UCN	31.6
Total	100.0

Fuente: TSE, 1987.

Democrático de Cooperación Nacional (PDCN) y PR, quedando relegada a un cuarto lugar la fórmula MLN-PID, tradicionales representantes de las fuerzas ultra conservadoras.[5] El Partido Socialista Democrático (PSD), única fuerza de izquierda en la contienda, obtuvo el séptimo lugar. Dado que ninguno de los partidos obtuvo una mayoría absoluta de votos para la

elección presidencial, se hizo necesaria una segunda vuelta electoral. En el Congreso de la República, la DCG obtuvo 51 diputaciones, seguida por la UCN que obtuvo 22. Los otros partidos obtuvieron diputaciones en menor cantidad. En la segunda vuelta, el triunfo correspondió a la DCG en casi todo el territorio nacional, habiendo sido electo Vinicio Cerezo Arévalo como nuevo presidente.

Pese a que el proceso electoral se llevó a cabo en medio de persistentes denuncias de secuestros, desapariciones forzadas, rumores de Estado de sitio y conatos de golpe de Estado, propios de una situación de guerra interna, el proceso se caracterizó por la elevada participación de la población, lo que significó, en gran medida, un rechazo a la violencia, el autoritarismo y la militarización y, en menor medida, una verdadera identificación con los partidos políticos y sus programas de gobierno.

Los resultados evidenciaron que el espectro partidario se orientó en favor de los sectores reformistas no tradicionales (DCG, Frente Cívico Democrático (FCD), PSD, UCN), alejándose de las opciones que en el pasado representaron los intereses conservadores y ultra conservadores. La participación del PSD (partido social demócrata, miembro de la Internacional Socialista) representó el inicio de un proceso de apertura restringida. Sin embargo, aún después del retorno a la institucionalidad y ya con el primer gobierno de Vinicio Cerezo en funciones, fue evidente

5. El Movimiento de Liberación Nacional se constituyó para el derrocamiento del gobierno de Arbenz Guzmán y el Partido Institucional Democrático fue el partido utilizado como vehículo por el Ejército durante los gobiernos militares para participar políticamente.

el poder que mantuvo el Ejército. Al respecto, basta recordar las dos intentonas golpistas que ocurrieron durante su mandato, y que se controlaron a partir de importantes concesiones políticas dadas por el gobierno.[6]

No obstante, pese a las consideraciones hechas anteriormente, es incuestionable que la llegada de la DCG al gobierno creó condiciones favorables para que se planteara la posibilidad de impulsar un proceso de paz en Guatemala, que permitiera una solución negociada al conflicto armado interno, aprovechando la situación internacional prevaleciente: el fin de la Guerra Fría y el contexto político regional centroamericano.

Elecciones generales 1990-91

El proceso electoral que tuvo lugar en Guatemala en 1990 puso a prueba la funcionalidad del sistema electoral y el sistema de partidos políticos aún incipientes. En las elecciones de 1990-91, los ciudadanos guatemaltecos eligieron presidente y vicepresidente, 116 diputados al Congreso de la República, 20 diputados al Parlamento Centroamericano y 300 alcaldes con sus respectivas corporaciones municipales.[7] 19 partidos políticos y 86 comités cívicos participaron en el proceso electoral y se presentaron 12 binomios presidenciales. El padrón electoral, de acuerdo al Tribunal Supremo Electoral, fue de 3,204,955 ciudadanos, con una participación del 56.4% de la población empadronada lo que significó un abstencionismo del 43.6% [TSE, 1992].

Los cuatro partidos que canalizaron el 85% de los votos fueron la UCN, el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), la DCG y el Partido de Avanzada Nacional (PAN). Los dos primeros pasaron a una segunda vuelta electoral, en la que Jorge Serrano Elías del MAS, le ganó la elección a Jorge Carpio de la UCN. En lo que respecta a la elección de diputados, los partidos con mayor número de diputados en el Congreso fueron, la UCN, la DCG, el MAS y el PAN, en ese orden.

6. Esto a pesar de que Cerezo había llegado a la conclusión de que: "Tenemos que derribar las barreras que impiden la comunicación de dos de las fuerzas nacionales que cuentan con organización, disciplina e ideología progresista, éstas son: el Ejército Nacional y el Partido Democracia Cristiana." [Cerezo Arévalo, s.f.: 5. Guatemala, mimeo s/f].

7. Según la Ley Electoral y de Partidos Políticos (artículo 207 posteriormente reformado), los municipios con una población menor a 20 mil habitantes debían realizar elecciones cada dos años y seis meses. Esto fue eliminado en las reformas constitucionales de 1994.

Cuadro III.6GUATEMALA:RESULTADOS ELECCIONES GENERALES, 1990

Partido	Presidencia de la República % de votos válidos	Congreso de la República Diputados
UCN	25.72	41
MAS	24.14	18
DCG	17.50	27
PAN	17.29	12
MLN - FAN*	4.81	1
MLN**	—	3
PSD - AP - 5	3.59	1
PR	2.15	1
PR	2.08	
No-Venta***	1.09	12
PDCN	2.08	—
MEC	1.09	—
PNR	0.71	—
FUR	0.51	—
Total	100.00	116

(*) FAN: Frente de Avance Nacional; AP-5: Alianza Popular Cinco; FUR: Frente Unido de la Revolución.

(**) En las elecciones presidenciales el MLN participó coaligado con el FAN. La coalición MLN-FAN obtiene un diputado por el listado nacional ya que este listado estaba determinado por la elección presidencial. Por su parte el MLN, participó solo en las candidaturas distritales donde obtuvo tres diputados.

(***) Como el partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG), constituido en 1989, no pudo participar en la elección presidencial, dado que su candidato Efraín Ríos Montt fue objetado por el TSE por tener impedimento constitucional, promovió una coalición con los viejos partidos PID y FUN, la que se denominó Plataforma No-Venta. La misma participó únicamente en las elecciones de diputados distritales y de autoridades municipales, habiendo obtenido 12 diputaciones y 19 alcaldías.

Fuente: TSE, 1992.

Cuadro III.7RESULTADOS DE LASEGUNDA VUELTA ELECTORAL, 1991

Partido	% votos válidos
MAS	68.08
UCN	31.92
Total	100.00

Fuente: TSE, 1992.

En las elecciones de 1990, 19 partidos políticos compitieron en el contexto de un pluralismo parcial[8] y un incipiente sistema de partidos políticos, donde la gran mayoría no tenía una base social significativa ni programas ideológico-programáticos concretos [Cruz Salazar, 1991: 30]. Los partidos políticos (descuidados de la realidad y del déficit social existente) no llegaron a responder a las expectativas de la población. Además, las deficiencias del proceso no estimularon la participación electoral, lo cual se expresó en el aumento de la abstención. En términos generales, las normas electorales y su cumplimiento fueron efectivas y a diferencia del pasado, no se habló de fraude electoral. El objetivo de la transferencia pacífica del poder se cumplió; fue de hecho, la primera transferencia de mando democrática entre dos gobernantes civiles democráticamente electos–de Cerezo a Serrano Elías–en la historia política del país. Sin embargo, estas elecciones todavía se enmarcaron en un clima de violencia y represión, propias del conflicto armado que se vivía en la época.

El autogolpe de Estado de Jorge Serrano Elías, la ConsultaPopular y las elecciones legislativas extraordinarias, 1994

El gobierno de Serrano Elías se caracterizó por una seria crisis institucional y de representatividad. En el Organismo Ejecutivo, el nepotismo, la corrupción y los escándalos estaban a la orden del día. El Organismo Judicial se mostraba ineficaz, politizado y a su vez corrupto. El Congreso, por su parte, había degenerado en tráfico de influencias y corrupción; ninguna de las bancadas contaba con los votos suficientes para aprobar proyecto alguno, lo que suponía un constante cabildeo y búsqueda de acuerdos. En ese contexto, el entonces presidente Jorge Serrano Elías realizó un autogolpe de Estado, en mayo de 1993. La respuesta de las elites sociales, económicas y políticas–que finalmente entablaron un diálogo en la llamada Instancia Nacional de Consenso–así como la reacción unánime de rechazo de la comunidad internacional, posibilitaron el restablecimiento del orden constitucional, en lo cual jugaron un papel de primer orden, tanto la Corte de Constitucionalidad como el Tribunal Supremo Electoral. En los días que siguieron se

8. De los 19 partidos políticos en la contienda, solamente existía una opción de izquierda democrática. La victoria de los partidos de derecha no significó una verdadera preferencia y convicción ideológica del electorado sino un limitado abanico de opciones. En palabras de Edelberto Torres-Rivas, "existió libertad para votar pero no para elegir".

Cuadro III.8RESULTADOS DE ELECCIONES LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS, 1994

Partido	Diputados	% de votos válidos
FRG	32	40.0
PAN	24	30.0
DCG	13	16.2
UCN	7	8.8
MLN	3	3.8
UD*	1	1.2
Total	80	100.0

(*) UD: Unión Democrática.

Fuente: TSE, 1996.

restableció el orden y el Congreso eligió a un nuevo presidente, el entonces Procurador de Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, para completar el período de gobierno 1991-96.

La persistente crisis de representatividad y el desprestigio de la clase política, tuvo como consecuencia una cruzada de depuración del Congreso de la República y de la Corte Suprema de Justicia, lanzada por el nuevo presidente. En este contexto, se efectuó una reforma constitucional concertada entre el Ejecutivo y el Legislativo, cuyo fin era renovar el Organismo Legislativo mediante elecciones extraordinarias. Dicha reforma se sometió a una consulta popular para su ratificación, tal como lo establece la Constitución, la cual se realizó el 30 de enero de 1994. En la misma solo participó el 21% de los ciudadanos empadronados, quienes ratificaron las reformas constitucionales. Como consecuencia de esa reforma se renovó la composición del Congreso de la República, el que posteriormente procedió a renovar al Organismo Judicial.[9] La consulta popular y las elecciones legislativas se caracterizaron por el alto abstencionismo, fruto del escaso tiempo para preparar e informar a la opinión pública, del

9. Entre las reformas más importantes se encuentran: la reducción del período presidencial y de diputados del Congreso de cinco a cuatro años, la elección directa de los diputados por lista nacional, la eliminación de diputados suplentes, el aumento del número de magistrados de nueve a trece, la reducción del período de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de seis a cinco años. Otras reformas eran relativas a la Junta Monetaria, el régimen de control y fiscalización, el régimen financiero, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación.

creciente desinterés de la población por los procesos electorales y la política en general y de un proceso electoral particular que no movilizó los intereses partidistas como sucede en las elecciones generales.

Elecciones Generales, 1995

Las elecciones generales de 1995 se vivieron en un ambiente político totalmente diferente al de los procesos electorales de 1985 y 1990. La realización de este proceso de elecciones significó un triunfo para el proceso democrático de Guatemala, tras los acontecimientos políticos de mayo de 1993, que representaron una dura prueba para el sistema y para la sociedad civil en general. El proceso se caracterizó por tres factores fundamentales [Solórzano, 1999]: Primero, aún se vivía en el contexto del conflicto armado interno, pese a la negociación y firma de varios acuerdos con la URNG durante los gobiernos de Jorge Serrano, y posteriormente de Ramiro de León. Se esperaba que el nuevo gobierno firmara la paz. Segundo, se perfilaba el posible arribo al gobierno de alguno de los dos grandes partidos conservadores del país: el Partido de Avanzada Nacional (PAN), que se presentaba con un perfil empresarial moderno y que tenía como candidato a Alvaro Arzú, o el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que presentó como candidato a Alfonso Portillo, pero tenía como Secretario General al general Efraín Ríos Montt, personaje que encabezó el gobierno militar que se estableció con el golpe de estado de marzo de 1982, el cual impulsó la reformulación de la estrategia contrainsurgente y quien es señalado de gravísimas violaciones a los derechos humanos. Tercero, por segunda vez desde 1950, volvía a participar abiertamente la izquierda revolucionaria a través del Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), que incluía una coalición de fuerzas de la izquierda revolucionaria y de la izquierda democrática, encabezada públicamente por el movimiento popular y sindical, y apoyada tácitamente por la URNG. La participación de esta última fue muestra palpable de que la negociación de paz era ya irreversible, lo cual quedó confirmado por las declaraciones de la comandancia guerrillera, que mostró una actitud distinta respecto al proceso eleccionario al no llamar a la abstención.

En la campaña electoral, el PAN se presentó como una plataforma de consulta, consenso y reconciliación, con un compromiso con la equidad, la reforma democrática y la reconciliación. Su oferta era la finalización de la guerra, la construcción de la paz y la modernización de la economía y el Estado. El discurso fue acompañado por la presencia de algunas personalidades con un pensamiento de centro izquierda, buscando atraer a los sectores populares, trabajadores y pequeños y medianos empresarios [Solórzano, 1999: 30]. Por su parte, el FRG adoptó una postura populista, sustentado en la figura de su candidato presidencial, Alfonso Portillo, quien había sido diputado por el partido Democracia Cristiana y con antecedentes que lo relacionaban periféricamente con las organizaciones revolucionarias, pero bajo el acompañamiento y la "garantía" del general Efraín Ríos Montt [Solórzano, 1999: 30]. La estrategia del FRG buscaba atraer el voto de sectores progresistas y demócrata cristianos, así como de

Cuadro III.9GUATEMALA: RESULTADOS ELECCIONES GENERALES, 1995

Partido	Presidencia de la República % de votos válidos	Congreso de la República Diputados
PAN	36.50	43
FRG	22.04	21
DCG - UCN - PSD	12.94	—
DCG	—	4
UCN	—	3
FDNG	7.70	6
PLP *	5.21	—
UD	3.63	2
DIA	2.55	
MLN	2.30	1
PP	1.63	—
FUN - PID	1.17	—
PREG	1.13	—
CAMHINA	0.73	—
PDP	0.53	—
PDG	0.43	—
AP - 5	0.40	—

CAN	0.39	—
FDP	0.38	—
MD	0.20	—
MPL - PCN	0.14	—
Total	100.00	80

(*) PLP: Partido Libertador Progresista; DIA: Desarrollo Integral Auténtico; PP: Partido Populista; PREG: Partido Reformador Guatemalteco; CAMHINA: Cambio Histórico Nacional; PDP: Partido del Pueblo; PDG: Partido Demócrata Guatemalteco; FDP: Fuerza Demócrata Popular; MD: Movimiento de los Descamisados; MPL: Movimiento Patriótico Libertador; PCN: Partido de Conciliación Nacional.

Fuente: TSE, 2004.

sectores campesinos, de áreas marginales y del área rural (uno de los principales grupos fueron las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), que formalmente ya habían sido desmovilizadas).

En las elecciones de 1995, los ciudadanos guatemaltecos eligieron Presidente y Vicepresidente de la República, 80 diputados al Congreso, 20 diputados al Parlamento Centroamericano y 300 alcaldes municipales y sus respectivas corporaciones. 23 partidos políticos postularon 19 binomios presidenciales y 3 partidos postularon solamente candidatos a diputados y corporaciones municipales. Participaron además 159 comités cívicos para la elección de corporaciones municipales, especialmente en los departamentos del altiplano noroccidental, con mayoría de población indígena [ASIES, 1996]. El padrón electoral, según el Tribunal Supremo Electoral, fue de 3,711,589 ciudadanos, con una participación del 46.7% de la población empadronada, lo que significó un abstencionismo del 53.3%.

Además de los partidos ya señalados (PAN, FRG y FDNG), en esta elección participó la llamada Alianza Nacional, una coalición de la DCG, la UCN y el PSD, partidos que se habían debilitado a lo largo de los años y que habrían de pasar a jugar un papel secundario, pese a haber, los dos primeros, sido los partidos principales durante los primeros años de la apertura democrática. Los dos nuevos partidos dominantes fueron el PAN y el FRG, que concentraron casi el 60% de los votos válidos en la primera vuelta y mantuvieron una reñida lucha electoral. El FDNG dio una sorpresa al alcanzar 7.6% del total de la votación total y colocarse en el cuarto lugar tras la Alianza Nacional que obtuvo el 12.9% de los votos. El Congreso quedó integrado por siete fuerzas políticas, dominado por el PAN y el FRG, pero con una mayoría absoluta del PAN [ASIES, 1996].

En la segunda vuelta, los resultados fueron altamente reñidos, pues aun cuando el PAN le ganó al FRG la Presidencia por una cantidad de 30

Cuadro III.10GUATEMALA: RESULTADOS DE LASEGUNDA VUELTA ELECTORAL, 1995

Partido	% votos válidos
PAN	51.22
FRG	48.78
Total	100.00

Fuente: TSE, 2004.

mil votos, fue derrotado en la mayoría de departamentos del interior de la República.[10]

Tras las elecciones y de acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 14 de los partidos que tomaron parte en los comicios fueron eliminados del registro de partidos, al haber obtenido menos del 4% de los votos y ninguna diputación.

E. Principales características de las elecciones 1984-1995

Las elecciones de la apertura democrática realizadas entre 1985 y 1995 tienen algunos rasgos y características particulares: Primero, no fueron elecciones fraudulentas en el sentido elemental, es decir, no hubo alteración de resultados en el escrutinio final ni violencia en el momento de sufragar. Las elecciones fueron vigiladas y acompañadas por importantes

contingentes de periodistas y observadores extranjeros que en su momento dieron fe de la transparencia del proceso electoral. En segundo lugar, la mayoría de los candidatos presidenciales fueron políticos civiles que se movían en un estrecho espectro ideológico, del centro a la derecha, por lo que el juego de partidos políticos fue competitivo, pero todavía restringido. Este pluralismo restringido se ubica en el contexto del conflicto armado que persistía en el país, y que hacía que las principales garantías de la democracia representativa, libertad de asociación, libertad de expresión del pensamiento y libertad de elegir y ser electo, todavía tuvieran serias limitantes. En tercer lugar, se evidenció una marcada tendencia descendente en la participación electoral. En los procesos electorales de 1985 a 1995, el abstencionismo registró un aumento progresivo preocupante. La escasa participación de los ciudadanos y ciudadanas, analizado en una continuidad histórica, expresa un creciente desinterés ciudadano, una incapacidad del sistema político para estimular a la población a votar y graves problemas culturales y socioeconómicos que determinan el ejercicio del voto. Finalmente, desde un inicio se observó la alta fragmentación del sistema de partidos políticos, los cuales giraron en torno a figuras clave y no en torno a plataformas programáticas. Además, en todas las elecciones hubo un multipartidismo extremo. Todo ello dio como resultado una alta volatilidad electoral y la falta de

10. La diferencia entre el partido ganador y el perdedor fue escasa, de apenas 2.44%, resultado de la diferencia entre la votación al interior del país con respecto a la capital.

identificación ciudadana con alguna agrupación política particular. A continuación se analiza más a fondo algunos de los temas señalados.

Participación ciudadana

Durante todo este proceso político, de 1984 hasta el año antes de la firma de la paz, el crecimiento del padrón electoral fue en aumento (ver cuadro III.11). Sin embargo, en Guatemala las tasas de participación en las elecciones se caracterizan por ser bajas y declinantes. El año con mayor nivel de votación fue 1985. Como proporción de los votantes empadronados, la participación disminuyó del 78% en 1984 al 47% en 1995.[11]

Un estudio realizado por Torres-Rivas y Boneo concluye que la abstención secundaria, sobre inscritos en el registro, es significativamente menor, ya que el padrón electoral no se encuentra actualizado ni depurado. Incluye personas fallecidas porque las municipalidades no han informado de su fallecimiento; contiene también un número difícil de precisar de emigrantes, ciudadanos que iniciaron o terminaron su trámite de inscripción pero que ya no votan (guatemaltecos viviendo en el exterior, cuyo número es significativo debido a la migración económica hacia Estados Unidos), y finalmente, hay un número importante de ciudadanos que cambiaron de domicilio y que no han hecho el trámite de reinscripción.

Sin embargo, el problema de la baja participación política tiene más que ver con la abstención primaria, es decir, la producida por ciudadanos en edad de votar que no están inscritos. En concreto, Boneo y Torres Rivas señalan que: "La abstención continúa siendo alta pero su causa principal son los ciudadanos no registrados (36.3% del total de la población en edad de votar) y la abstención de los ya registrados aparece como considerablemente menor". Los grupos con menor participación han sido: las mujeres, los jóvenes y los campesinos migrantes estacionales [Torres-Rivas y Boneo, 2000]. El abstencionismo de los jóvenes atañe a dos factores fundamentales: la no inscripción en el registro de ciudadanos y la apatía política, relacionada con la no aceptación de compromisos cívico-políticos. En lo que respecta al problema del abstencionismo de las mujeres, las raíces se encuentran en la historia y en la estructura social y

11. Desde esta perspectiva, el abstencionismo, como se concibe en Guatemala, es la relación entre el número de ciudadanos que votan y el total de los que están registrados en el padrón electoral. Ésta es la llamada abstención secundaria. Sin embargo, la abstención primaria es aquella en la que el cálculo se hace considerando el total de ciudadanos en edad de votar.

cultural excluyente que ha relegado a la mujer a la esfera privada en la que no goza de derechos ciudadanos. Por último, el abstencionismo de los migrantes estacionales se explica por las importantes migraciones que ocurren en las épocas de cosecha o zafra que imposibilitan votar a los ciudadanos campesinos, debido a que su trabajo los separa de su vecindad electoral.

Desde esta perspectiva, existe en Guatemala un tipo de abstención muy importante, que según la tipología de Boneo y Torres-Rivas, se denomina abstención por exclusión y es una de las más graves y necesita de tiempo y recursos para poderse solucionar. Esta abstención por exclusión es aquella derivada de la exclusión social que se traduce en carencias cognitivas y socioeconómicas y que tienen como consecuencia la falta de documentación, la imposibilidad de acceso a los lugares de votación, y la carencia de una cultura cívico política en general. Ésta puede deberse a razones socioculturales (en el caso de la mujer y los jóvenes), o socioeconómicas (migrantes estacionales y también de las mujeres y de los jóvenes, en tanto que el ejercicio del voto presupone un costo, en conocimiento, tiempo e incluso dinero).

El sistema de partidos políticos de 1984 a 1995

El sistema de partidos políticos, en la década 1984-1995, se caracterizó por su debilidad, su fragmentación, su poca legitimidad e institucionalización. En la historia del país, la presencia de los partidos políticos se ha caracterizado por ser limitada (exceptuando los momentos de elecciones en que aparecen y se multiplican), por la escasez de afiliados, y por casi

Cuadro III.11GUATEMALA:EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, 1985-1995

Año	Tipo de elección	# de empadronados	# de votos emitidos	% de participación	% de abstención
1984	Asamblea Nacional Constituyente	2,554,022	1,994,933	78.11	21.89
1985	Elecciones generales	2,753,572	1,907,771	69.28	30.72
1990	Elecciones generales	3,204,955	1,808,718	56.44	43.56
1994	Elecciones legislativas extraordinarias	3,480,196	731,357	21.01	78.99
1995	Elecciones generales	3,711,589	1,737,033	46.70	53.30

Fuente: Torres-Rivas y Boneo (2001).

ninguna o muy poca preocupación por los problemas sociales más urgentes.

En el período que comprende los años de 1984 a 1995, se registran cuatro partidos dominantes en Guatemala: la DCG, la UCN, el PAN y el FRG. En el proceso político que se inicia en 1984, se pueden identificar dos generaciones de partidos políticos: la que empieza el proceso en 1984 y que prácticamente se disuelve en la crisis de 1993-94, tras el intento fallido de autogolpe de Jorge Serrano y el llamado proceso de depuración del Congreso de la República. La segunda generación comienza a gestarse hacia finales de la década de los ochenta, pero emergió definitivamente después de la crisis de 1993-94. Los partidos dominantes de la primera generación desaparecen o se vuelven insignificantes (UCN, DCG, MLN, PR), y son sustituidos por otra generación de partidos (PAN, FRG, FDNG) [Urrutia, 2002b: 88].

La actual legislación electoral emitida por la ANC en 1985, está orientada a superar las restricciones de participación que caracterizaron a las anteriores leyes electorales. Para conformar un partido, la Ley Electoral exige la organización en 12 departamentos ó 50 municipios. Esta disyuntiva se eliminará en una próxima reforma a la Ley Electoral, según han manifestado los partidos, para dejar la conjunción de 12 departamentos y 50 municipios, y establece un mínimo de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales (de acuerdo a las últimas modificaciones a la Ley Electoral realizadas en abril del 2004).

De igual manera, la Ley Electoral garantiza la supervivencia de las agrupaciones que obtengan por lo menos un 5% de los

votos válidos o un escaño en el Congreso de la República. Adicionalmente, permite la permanencia de partidos que optan por no participar en las elecciones de turno. Estas garantías, han contribuido en la práctica a reforzar la existencia de un número cada vez mayor de micropartidos organizados en función de las elecciones, sin ninguna diferenciación ideológica y que generalmente giran en torno a los intereses de un líder o de una pequeña cúpula. Esta fragmentación del espectro político ha propiciado una atomización del sistema, evidenciada en la existencia de 29 partidos en 1995 y en el creciente número de candidatos presidenciales: 8 en 1985, 12 en 1990, y 19 en 1995. Tal dispersión también ha obstaculizado la consolidación de fuerzas políticas caracterizadas por su permanencia y su solidez ideológica.

Para las elecciones de 1995, estaban inscritos en el Registro de Ciudadanos 29 partidos políticos. De ellos, únicamente siete tenían más de 10,000 afiliados en total, 16 tenían menos de 6,000 afiliados y solamente 5 tenían presencia en los 22 departamentos, más de la mitad (17 de 29) tenían presencia en 14 departamentos o menos. 13 de estos partidos tenían menos de cinco años de existencia y 8 de ellos se constituyeron después de las elecciones parlamentarias extraordinarias de 1994. En contraste, siete partidos políticos estaban vigentes desde antes del golpe de Estado de 1982. Cuatro de ellos podían considerarse históricos, ya que participaron en contiendas electorales desde la década de 1960. Estas organizaciones eran la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Partido Revolucionario (PR) denominado Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) y el Partido Institucional Democrático (PID).

Ideológicamente, en el período 1985-1995, los partidos políticos guatemaltecos oscilaban desde la extrema derecha hasta la social-democracia. Aunque resulta difícil definir ideológicamente a la totalidad de estas agrupaciones, especialmente a las más pequeñas y de menos tiempo de existencia, puede hacerse una aproximación de la tendencia ideológica de los partidos con base en sus propuestas o a la trayectoria política de sus líderes [INCEP, 1995]. Se distingue una clara aglomeración de agrupaciones políticas a la derecha del espectro ideológico, donde se concentraban 17 agrupaciones conservadoras que iban desde posiciones moderadas hasta extremistas. Entre las opciones de esta tendencia destacan el PAN y el FRG. Por su parte, las organizaciones que pueden considerarse como de centro son siete, entre las cuales destacan la DCG, la UCN, y el PSD, que se auto define como de izquierda. Finalmente, dentro de los partidos de izquierda democrática (y revolucionaria) sólo se encuentra al FDNG. Dada la fuerza de sus principales representantes y el predominio numérico de sus agrupaciones, se evidencia que en el período de 1985 a 1995, en el espectro ideológico guatemalteco predominaron las fuerzas conservadoras, comúnmente conocidas como derecha política. En contraste, las organizaciones representativas de la izquierda constituyeron el sector ideológico más débil del escenario político, mientras las opciones de centro se encontraban en una posición equidistante entre las otras dos tendencias.

En síntesis, el sistema de partidos políticos en Guatemala podía ser considerado un sistema electoral con escasa capacidad de intermediación social. Los partidos políticos desde 1985 a 1995 se mostraron incapaces de canalizar las demandas de la población y de generar espacios políticos que regularan, determinaran, fiscalizaran e incidieran en las acciones del poder público. En consecuencia, en Guatemala se dio desde ese entonces una débil institucionalización del sistema de partidos políticos

en la medida que los mismos no lograron la plena realización de su naturaleza intrínseca y funciones específicas [ASIES, 2000].

F. La incidencia del contexto internacional

El contexto mundial: el fin de la Guerra Fría

Con la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, se creó un contexto mundial distinto, que le dio un nuevo significado a la conflictividad social del área centroamericana. Un punto clave es que para Estados Unidos los conflictos centroamericanos dejaron de ser considerados como "un riesgo de seguridad nacional", en la medida en que su desenlace ya no afectaría la correlación mundial de fuerzas en los términos de la etapa anterior. La nueva tónica fue apoyar la gobernabilidad democrática que le diera viabilidad al proceso de apertura económica, de cara al nuevo escenario de competencia mundial entre bloques económicos.

El contexto regional: Contadora y Esquipulas I y II

En el año 1983, se llevó a cabo un esfuerzo latinoamericano, por parte de un grupo de países, el cual fue conocido como el Grupo de Contadora,[12] cuyo objetivo fue contribuir a la solución política de la crisis regional y promover la democracia en Centroamérica. Factor fundamental fue también la reunión de presidentes centroamericanos, el 25 de mayo de 1986, conocida como Esquipulas I, en las cuales los mandatarios acordaron: "Su voluntad de firmar el «Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica», asumiendo el pleno cumplimiento con la totalidad de los compromisos y procedimientos en ella contenidos."[13] En ese contexto, en 1987, los Presidentes de Centroamérica firmaron el Acuerdo de Esquipulas II,[14] en el cual se establecieron los

12. El Grupo de Contadora, nombrado por la isla panameña donde se desarrolló la primera conferencia, estuvo constituido por Colombia, México, Panamá y Venezuela.

13. Declaración de Esquipulas, Guatemala mayo de 1986.

14. El plan de paz para Centroamérica conocido como Esquipulas II, firmado por los presidentes de los países centroamericanos el 7 de agosto de 1987, hizo un llamado para la reconciliación nacional, democratización interna, cese al fuego, un fin a la asistencia externa a movimientos insurgentes, y elecciones libres.

15. Acuerdo de Esquipulas II, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

mecanismos para alcanzar la pacificación y la reconciliación de Centroamérica por medios políticos. Aunque es innegable que dichos acuerdos crearon las condiciones regionales que hicieron posible la pacificación en Centroamérica, particularmente Esquipulas II, es conveniente recordar que el compromiso asumido por los gobiernos estaba referido a que: ". . . los gobiernos correspondientes iniciarán el diálogo con todos los grupos desarmados de oposición política interna y con aquellos que se hayan acogido a la amnistía."[15]

Es en ese marco que se produce un primer encuentro entre delegados del gobierno/Ejército de Guatemala y la URNG, que tuvo lugar en Madrid, España, en octubre de 1987. Sin embargo, apenas finalizado este encuentro, el Ejército y el gobierno anunciaron que no habría más conversaciones, al negarse la URNG a deponer las armas y acogerse a la amnistía como un paso previo a la negociación.

2.2. EL PROCESO DE NEGOCIACIONES DE PAZ

A. Las cuatro fases de la negociación

Los hechos internacionales y nacionales referidos anteriormente se consideran aquí como antecedentes del proceso de paz en Guatemala. El inicio del proceso en sí se ubica a partir de la primera reunión entre el gobierno guatemalteco y la URNG ocurrida en octubre de 1987, la cual se menciona en el párrafo precedente. El proceso de paz guatemalteco puede dividirse en cuatro fases, cada una con particulares características y abarcó de octubre de 1987 hasta la firma del acuerdo final de paz en diciembre de 1996.

La fase I incluye la creación de condiciones para la negociación y va de octubre 1987 hasta la reunión de Oslo en marzo de 1990. La fase II, que aquí se denomina de apertura y definición del contenido de las negociaciones va de la firma del Acuerdo de Oslo el 29 de marzo de 1990 al autogolpe de Estado del presidente Jorge Serrano y su subsecuente remoción constitucional del cargo en 1993. La fase III, que aquí se considera como la fase de reanudación y maduración de la negociación abarca el gobierno de Ramiro De León Carpio. Finalmente, la fase IV, denominada aquí de aceleración y cierre de las negociaciones, abarca el primer año de gobierno de Alvaro Arzú, del 14 de enero al 29 de diciembre de 1996, cuando se firma el acuerdo final de paz. A continuación se hace un breve recuento de las distintas fases señaladas.

Fase I: Creación de condiciones para la negociación

Hay dos hechos que marcaron el inicio de esta fase. Uno, ya referido, es la reunión de Madrid entre gobierno y URNG en octubre de 1987; el otro es la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación que había sido constituida legalmente (por Acuerdo Gubernativo) un mes antes de la citada reunión madrileña, más específicamente el 11 de septiembre de 1987. La Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), propuesta por el acuerdo de Esquipulas II, estuvo presidida por monseñor Rodolfo Quezada Toruño, y se integró además por un representante del ejecutivo, uno de los partidos políticos y una ciudadana notable. El propósito de la misma era tratar de buscar una solución política al conflicto armado.

Más específicamente, el mandato que el Acuerdo Gubernativo correspondiente otorga a la Comisión de Reconciliación Nacional es el contenido en el inciso "C" del numeral "1" del Acuerdo de Esquipulas II (agosto, 1987), es el siguiente:

> "Para la verificación del cumplimiento de los compromisos que los cinco Gobiernos centroamericanos contraen con la firma del presente documento, en materia de amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres, se creará una Comisión Nacional de Reconciliación que tendrá las funciones de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos centroamericanos garantizados en este mismo documento."

Para la correcta comprensión de este mandato, debe recordarse que el compromiso de los gobiernos centroamericanos estaba referido a dialogar con los grupos de oposición que estuvieran desarmados o que se hubieran acogido a la amnistía que el propio Acuerdo de Esquipulas II estableció. La Comisión Nacional de Reconciliación, en cumplimiento de su mandato, desarrolló lo que se denominó el "Diálogo Nacional", con los grupos sociales y políticos de oposición que existían en Guatemala, pero no hubo ningún tipo de acuerdo con las organizaciones armadas (todas agrupadas en la URNG), de conformidad con lo resuelto por el gobierno después de la reunión de Madrid, al haberse negado la guerrilla a someterse al proceso de amnistía y de deposición de las armas. En síntesis, durante esta fase no hubo suficiente claridad de objetivos, ni una clara disposición de alcanzar y cumplir acuerdos definitivos que permitieran finalizar el conflicto armado por la vía de la negociación política.

Fase II: Apertura y definición del contenido de las negociaciones

La segunda fase del proceso de paz se inicia con la firma del Acuerdo de Oslo (marzo 29, 1990) y termina con la remoción del cargo del Presidente Jorge Serrano en 1993. En la reunión de Oslo participaron la URNG y la CNR, esta última con el pleno respaldo del gobierno de Guatemala. En esta reunión se firmó el primero de una larga serie de acuerdos que con el tiempo estructurarían las bases del entendimiento político para desactivar el enfrentamiento armado interno. Las delegaciones de la CNR y de la URNG se propusieron encontrar caminos de solución al conflicto armado interno por medios políticos, lograr la reconciliación entre los guatemaltecos y resolver la problemática nacional, puntos que quedaron asentados en el Acuerdo de Oslo.

En dicho Acuerdo se nombró a monseñor Quezada Toruño como conciliador del proceso y a las Naciones Unidas como observador de las pláticas y garante del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Asimismo, se acordó realizar, antes de comenzar las reuniones directas gobierno-URNG, una ronda de reuniones de esta última con diversos sectores de la sociedad civil en el siguiente orden: con los partidos políticos en El Escorial, España; con el sector privado guatemalteco, agrupado en el Comité Coordinador de las Cámaras del Agro, Comercial, Industrial y Financiero (CACIF) en Ottawa, Canadá; con los sectores religiosos en Quito, Ecuador; con las organizaciones sindicales y populares en Metepec, México; y con sectores académicos, cooperativistas, empresariales, de pobladores y profesionales en Atlixco, México. En estas reuniones se arribó a acuerdos conjuntos, salvo en el caso de la reunión con el CACIF, en la cual se hicieron declaraciones finales separadas. En el cuadro III.12 se detallan las reuniones sectoriales sostenidas con la URNG.

Jorge Serrano Elías, tomó posesión como Presidente el 14 de enero de 1991. Poco tiempo después de asumir el poder,

formó la Comisión de Paz del gobierno (COPAZ), la cual negociaría directamente con la URNG. Cabe recordar que Serrano había actuado como representante de los partidos políticos en las reuniones con la URNG.

Al inicio de esta fase se plantearon dos opciones como contenido de las negociaciones: un proceso tradicional de negociación de los temas propios del conflicto (cese al fuego, desmovilización, desarme e incorporación de las fuerzas insurgentes), o bien desarrollar un proceso de diálogo y negociaciones que abarcara las causas mismas del conflicto. Al final se optó por discutir ambos en la mesa de negociaciones. Concretamente, este dilema se resolvió en el "Acuerdo de Procedimiento

Cuadro III.12PRINCIPALES REUNIONES ENTRE URNG YDIVERSOS SECTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Fecha	Lugar	Participantes
28 de mayo de 1990	El Escorial, España	Reunión entre la comandancia de URNG y representantes de nueve partidos políticos.
30 de agosto de 1990	Ottawa, Canadá	Reunión entre representantes de CACIF y de la URNG.
26 de septiembre de 1990	Quito, Ecuador	Reunión entre representantes de varias iglesias guatemaltecas y de la URNG.
30 de octubre de 1990	Metepec, México	Reunión entre representantes del sector sindical y popular y de la URNG.
30 de octubre de 1990	Atlixco, México	Reunión entre representantes del sector cooperativista, pequeños y medianos empresarios, académicos y profesionales con representantes de la URNG.
Abril de 1991	México	Reunión entre representantes de URNG y la CNR para retomar el proceso de negociaciones.

Fuente: Elaboración propia.

para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos" (México, abril 1991), donde se estableció el temario general de la negociación contenido en diez puntos.[16] Es este acuerdo el que claramente le da al proceso de negociaciones guatemalteco su carácter sui géneris, pues contempla tanto los denominados temas operativos (relacionados con la finalización del enfrentamiento), como los sustantivos (referidos a las causas del conflicto armado).

Tres meses más tarde (julio, 1991) se firmó el llamado "Acuerdo de Querétaro", que estableció un marco conceptual sobre la democratización. En el mismo se identifica la democracia funcional y participativa y se hace referencia al contenido del temario general acordado en la reunión de México y en la agenda a negociar. Es decir que la visión de la

16. Los temas acordados fueron: 1. Democratización. Derechos Humanos; 2. Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática; 3. Identidad y derechos de los pueblos indígenas; 4. Reformas constitucionales y régimen electoral; 5. Aspectos socioeconómicos; 6. Situación agraria; 7. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; 8. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país, 09. Arreglos para el definitivo cese de fuego; 10. Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de os acuerdos. Más tarde se agregó el tema de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

democracia implícita en el Acuerdo de Querétaro va más allá del contenido meramente procedimental de la democracia y la identifica con los derechos sociales, económicos, políticos y culturales.

Sin embargo, las negociaciones se vieron interrumpidas por dos razones. La primera la imposibilidad de lograr avances sobre el segundo tema de la agenda acordada, los derechos humanos, y la segunda, el autogolpe de Estado del presidente Jorge Serrano Elías en mayo de 1993 y su subsecuente salida del gobierno.

Fase III: Reanudación y maduración de las negociaciones

Luego del *impasse* creado por el autogolpe de Serrano, el cual fue resuelto por la vía constitucional, el Congreso guatemalteco eligió al entonces Procurador de Derechos Humanos, Ramiro De León Carpio, para concluir el período constitucional. Luego de ocho meses, las negociaciones directas se lograron reanudar hasta el 10 de enero de 1994, cuando se suscribió en México el "Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca", que implicó un cambio sustancial en el formato de la negociación.

Por un lado, se abandonó la figura del Conciliador Nacional (Rodolfo Quezada Toruño) y se asignó a Naciones Unidas la función de moderación y verificación del proceso. Por otra parte, se creó la Asamblea de la Sociedad Civil con capacidad de proponer documentos a la mesa de negociación, realizar recomendaciones y avalar, si así lo decidiera, los acuerdos firmados por la URNG y el gobierno guatemalteco. Además se fijó una nueva calendarización y paralelamente se constituyó el Grupo de Países Amigos del proceso,[17] con el propósito de apoyar al moderador en su tarea y dar mayor firmeza a los acuerdos que se alcanzaran.

Este nuevo acuerdo retomó el camino de la negociación sustantiva y admitió la participación de la sociedad civil en el proceso, ambas reivindicaciones exigidas por la URNG. Además de los sectores civiles que habían participado en el diálogo con la URNG durante 1990, la ASC fue integrada por representantes de partidos políticos, organizaciones mayas, periodistas, ONG, centros de investigación y organizaciones de derechos humanos y de mujeres, bajo la presidencia de monseñor Rodolfo Quezada Toruño. El único sector que se autoexcluyó fue el CACIF, que

17. Los países que formaron parte del Grupo de Amigos del proceso de paz guatemalteco fueron Estados Unidos, Colombia, México, España, Noruega y Venezuela.

representa a los sectores más poderosos de la iniciativa privada, y que formó su propia Comisión de Paz. La ASC cumplió con su función de elaborar propuestas de consenso sobre los temas sustantivos de la agenda de negociación que fueron presentadas a las partes para que se consideraran en la mesa (bilateral) de negociación. Asimismo, la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) aprobó por consenso los acuerdos de la mesa de negociación, dándoles así un carácter de compromisos nacionales.

El nuevo esquema, sumado a la nueva situación política del país, permitió hacer avances importantes en temas difíciles. Se logró firmar en esta fase los siguientes acuerdos sobre temas sustantivos: Acuerdo Global de Derechos Humanos, Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta fase terminó con el cambio de gobierno, cuando Ramiro de León entregó el cargo al nuevo presidente electo, Alvaro Arzú, quien asumió el 14 de enero de 1996.

Fase IV: Aceleración y cierre de las negociaciones

La fase IV se caracterizó por la rapidez con que se llegó a la finalización del proceso. En 1996, con el nuevo gobierno de Alvaro Arzú se dieron las condiciones para el final de la negociación, pues se estableció un clima de mayor confianza entre las partes. Las comisiones negociadoras se redujeron a cuatro miembros por cada una de las partes, lo cual hizo las discusiones más ágiles y mostró la voluntad de terminar lo más pronto posible sin afectar el contenido de agenda.

Los acuerdos firmados durante 1996 fueron los siguientes: Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, así como los acuerdos operativos: el Definitivo Cese al Fuego, las Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, la incorporación de la URNG, y el Cronograma de Cumplimiento de los Acuerdos firmados. El Acuerdo Final de Paz Firme y Duradera fue firmado el 29 de diciembre de 1996.

B. El alcance de los acuerdos sustantivos

En su conjunto, los diversos acuerdos firmados a lo largo del proceso de paz en Guatemala representan una temática amplia, abordando muchos temas que hasta entonces habían sido considerados tabú en la sociedad guatemalteca. Los acuerdos sustantivos trataron de enmarcar acciones que conllevaran a la finalización del enfrentamiento armado, pero también a sentar bases para la solución de problemas estructurales del país. En julio de 1991, fue firmado el Acuerdo de Querétaro sobre la democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, que constituyó un marco general dentro del cual debieron tratarse los demás temas de la agenda. El acuerdo estableció la preeminencia de la sociedad civil, así como la necesidad de que las fuerzas armadas estén sometidas al poder civil y exista un Estado de Derecho. Al respecto, es importante subrayar, como ya se indicó anteriormente, la concepción de democracia que este acuerdo contiene.

En marzo de 1994, fue firmado el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos que incluyó, entre otros puntos, un compromiso gubernamental de promover el respeto de los derechos humanos y de combatir la impunidad. Un logro fundamental de dicho acuerdo fue que, a excepción de todos los demás acuerdos del temario sustantivo, tuvo vigencia inmediata y se estableció un mecanismo de verificación internacional. En consecuencia, en noviembre del mismo año, se instaló la Misión de Verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas (MINUGUA).

El 17 de junio de 1994 se firmó en Oslo, Noruega, el Acuerdo sobre el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, en donde se definieron los principios de una estrategia dirigida a refugiados y personas desplazadas, y se precisaron medidas técnicas y administrativas para su implementación. Seis días después y luego de difíciles negociaciones, se firmó el Acuerdo sobre la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Civil ("Comisión de la Verdad"). Dicha Comisión debía esclarecer las violaciones de los derechos humanos, elaborar un informe y hacer recomendaciones. Este acuerdo provocó conflictos en el seno de la URNG, al punto que la Comandancia General de dicha organización disolvió la Comisión Político Diplomática. Otros sectores de la sociedad civil también expresaron su malestar por los términos en que se firmó dicho acuerdo, dado que se excluía la posibilidad de que los resultados del informe tuvieran, por sí mismos, efectos jurisdiccionales.

El 31 de marzo de 1995 fue suscrito el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en el cual se reconoció la diversidad de los pueblos, culturas e idiomas que configuran Guatemala. A través de este acuerdo, el gobierno aceptó importantes compromisos para la superación de la discriminación, el fomento de la cultura maya y el respeto a los derechos civiles, sociales y económicos de los pueblos indígenas.

En agosto de 1995, en el marco de la IV Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos que tuvo lugar en la isla panameña de Contadora, se celebró una reunión entre la Comisión de Paz del Gobierno, la Comandancia General de URNG y miembros de partidos políticos con representación en el Congreso de la República de Guatemala. Como resultado de este encuentro los participantes firmaron la Declaración de Contadora, en la cual se reconoce a los acuerdos de la mesa de negociación como compromisos de Estado que deben ser honrados como tales por el gobierno que resultara electo en las elecciones de noviembre de 1995 o enero de 1996.

En mayo de 1996, bajo el gobierno de Alvaro Arzú se firmó en la ciudad de México el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en el cual se establece que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre un

desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población, para lo cual es necesario superar la pobreza, extrema pobreza, la discriminación y marginación social y política. Incluye disposiciones y compromisos del gobierno a fin de concretar en políticas las concepciones anteriormente mencionadas.

Con la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática el 19 de septiembre de 1996, en la ciudad de México, las partes cubrieron de manera completa la agenda de temas sustantivos y comenzaron a establecer la calendarización de la negociación sobre temas operativos para finalizar el proceso con la firma de la paz firme y duradera el 29 de diciembre de 1996.

El único tropiezo significativo que sufrió la negociación en esta etapa, fue la revelación del secuestro de la señora Olga Novella, una mujer de edad avanzada, perteneciente a una familia empresarial muy connotada en el país, por una de las organizaciones de la URNG (la Organización del Pueblo en Armas (ORPA)), lo que tuvo como consecuencia inmediata la suspensión de las conversaciones, y, como mediata el debilitamiento de la URNG en la mesa de negociaciones. La activa mediación de la ONU logró que el proceso continuara, aunque el líder de la organización involucrada, Rodrigo Asturias, ya no participó en la etapa final de las negociaciones, ni en la firma de la paz, lo cual fue exigido por el gobierno de Alvaro Arzú.

Cuadro III.13ACUERDOS DE PAZ SUSCRITOS DURANTEEL PROCESO DE PAZ GUATEMALTECO

Lugar y fecha de suscripción	**Acuerdos de Paz**
Acuerdos que establecen los procedimientos de la negociación	
Oslo, Noruega, 29 de marzo de 1990	Acuerdo de Oslo. Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos.
México DF, 26 de abril de 1991	Acuerdo de México. Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos y acuerdos del temario general.
Querétaro, México, 25 de junio de 1991	Acuerdo de Querétaro. Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos.
México DF, 10 de enero de 1994	Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
México DF, 29 de marzo de 1994	Acuerdo de calendario de la negociaciones para una paz firme y duradera.
Acuerdos sustantivos	
México DF, 29 de marzo de 1994	Acuerdo global sobre derechos humanos.
Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994	Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas.
Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994	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.
México DF, 31 de marzo de 1995	Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.
México DF, 6 de mayo de 1996	Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
México DF, 19 de septiembre de 1996	Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Acuerdos operativos	
Oslo, Noruega, 4 de diciembre de 1996	Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego.

Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996	Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.
Madrid, España, 12 de diciembre de 1996	Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad.
Guatemala, 29 de diciembre de 1996	Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdos de Paz.

En el cuadro III.13 se presenta un sumario de los diversos acuerdos suscritos a lo largo del proceso de paz, los cuales pueden clasificarse en tres grandes grupos: a) aquellos que brindaron el marco de referencia bajo el cual debería conducirse la negociación; b) los llamados temas sustantivos, que son aquellos que trataron asuntos estructurales que, según la visión de los negociadores, deberían ser abordados para el logro de una paz firme y duradera; y c) los llamados temas operativos, es decir aquellos que implicaron ajustes al marco legal existente para que pudiera darse la incorporación de URNG a la vida política y aquellos que establecieron el cronograma de implementación de los compromisos adquiridos.

C. Características del proceso de negociaciones

El proceso negociador que culminó en diciembre de 1996 con la firma del Acuerdo de paz firme y duradera, tiene características que lo distinguen de otros procesos de paz. Se pueden observar las siguientes particularidades:

a) *La amplitud de la agenda*. En otras experiencias de procesos de paz se ha buscado poner fin a la confrontación armada mediante la apertura de canales apropiados para la reincorporación de las insurgencias a la vida legal, o bien se han tomado disposiciones de reforma política (Colombia, Nicaragua, El Salvador). El proceso guatemalteco, con diversa intensidad, recoge todos esos elementos políticos y agrega otros en una agenda de la paz amplia, profunda y ambiciosa, cuyo fin es "superar las causas económicas, sociales, políticas y culturales que dieron origen al conflicto armado".

b) *El papel de las tercerías (de las terceras partes)*. En la experiencia de Guatemala se observó una sucesión de modalidades diversas en cuanto al papel de las terceras partes (conciliador, observador, mediador), cada una de las cuales parece haber sido funcional para una etapa de la negociación. De esa suerte, la negociación tuvo un momento inicial de encuentro de las partes sin mediación (Madrid, 1987), después tomó cuerpo la participación de un tercer actor nacional mediante la figura del Conciliador, representada por el Presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación, monseñor Rodolfo Quezada Toruño (entre 1988 y 1993), acompañado de un "Observador" de Naciones Unidas, para pasar, en su etapa final, a la figura del Moderador, que en la práctica fue un mediador, papel jugado directamente por Naciones Unidas a través de Jean Arnault (1994-96).

c) *El espacio temporal*. Lo prolongado de la confrontación (1960-1996) y de la negociación (1987-1996), hizo que las causas y, en buena medida, los actores de la guerra cambiaran a la vez que lo hacían las circunstancias internas y externas. Un ejemplo importante fue la transformación que se produjo en el Ejército y en la guerrilla en sus visiones políticas. Esto favoreció la solución negociada en Guatemala. Asimismo, se pudo implementar cambios sucesivos en el proceso negociador, lo que hizo posible que se encontrara salidas apropiadas a las coyunturas de parálisis y de crisis que lo afectaron.

d) *El papel de los actores externos*. La confrontación armada, iniciada por razones internas, fue desde su inicio sobredeterminada por la dinámica de la Guerra Fría y, por ello, diversos actores de esa confrontación global apoyaron en diversa forma y con variada intensidad a las partes del conflicto guatemalteco. A la vez, la conclusión de la Guerra Fría permitió el establecimiento de un ambiente regional favorable a la búsqueda de entendimientos políticos, lo cual tuvo incidencia en Guatemala, ya que ello se fue transformando en el surgimiento de estímulos y una amplia colaboración para la búsqueda de la paz, a la par que se hacía cada vez más difícil a las partes negarse a la búsqueda de una solución negociada.

e) *La arquitectura del proceso negociador*. La arquitectura estuvo armada en torno a dos actores centrales que negociaron entre sí, el gobierno y la guerrilla, con la asistencia de una tercera parte que, como se indicó, fue inicialmente

interna y posteriormente externa. El punto de discrepancia planteado por las organizaciones representativas de la sociedad civil que se consideraba fuera del esquema se resolvió parcialmente con la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil, que pasó a constituir una mesa paralela por medio de la cual los sectores de la sociedad que no eran partes negociantes, participaron con sus sugerencias y críticas a la mesa negociadora.

D. La incidencia de las negociaciones en la democratización

De las anteriores características del proceso de negociaciones por la paz en Guatemala, se pueden derivar ciertas conclusiones en relación a su incidencia en el proceso de democratización:

a) El proceso de paz reorientó el proyecto militar de "transición a la democracia", puesto que permitió que desbordara la visión contrainsur-gente que la inspiraba y, en lugar de convertirse en una "democracia tutelada" por el poder militar e ideada en función de la concepción contrainsurgente y de seguridad nacional, marchara hacia una democracia que fue calificada por las partes negociadoras como "real, funcional y participativa", cuyo concepto rebasó la dimensión procedimental de la democracia e incluyó los derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

b) Sin embargo, debe reconocerse que previo al inicio del proceso de paz se habían emitido leyes (la Constitución y las leyes constitucionales) que crearon condiciones favorables para la transición democrática que provocó el proceso de paz, y que la posibilidad de plantearlo fue favorecida por la gestión de Vinicio Cerezo.

c) La incidencia de la paz en la democratización se produjo desde un inicio, a través de los Acuerdos de Esquipulas y las acciones realizadas por la Comisión de Reconciliación Nacional, ya que ambos posibilitaron la ampliación de los espacios políticos. Con el Acuerdo de Oslo, dichos espacios se vieron sustancialmente ampliados, debido a las reuniones que se realizaron entre la URNG y los diversos actores sociales y políticos del país, especialmente por el contenido de las mismas.

d) El Acuerdo de Querétaro y el de Reanudación del Proceso de Negociaciones (1991 y 1994, respectivamente) ampliaron sustancialmente el espacio político existente, debido a la decisión de divulgar "ampliamente al pueblo de Guatemala" el primero, y a la conformación de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) acordada en el segundo. La ASC fue un espacio político donde la sociedad civil discutió abiertamente temas que por mucho tiempo habían sido tabú y cuyo abordaje público en repetidas ocasiones fue respondido con represión del Estado.

e) El Acuerdo sobre Derechos Humanos (México, marzo de 1994), al cobrar vigencia de inmediato y permitir la constitución de MINUGUA, impactó sustancialmente el proceso de democratización.

Las anteriores conclusiones pretenden argumentar sobre la incidencia del proceso de paz, desde la etapa de las negociaciones. En otras palabras, el proceso de negociaciones tuvo incidencia en la democratización mucho antes de la firma del Acuerdo final de paz firme y duradera en diciembre de 1996, al punto que logró reorientar el proyecto militar para que efectivamente se produjera la transición democrática y no se limitara a la visión de las fuerzas armadas, que estaba inspirada en la estrategia de la contrainsurgencia y la concepción de seguridad nacional prevaleciente.

2.3. EL ESTADO DE SITUACIÓNAL MOMENTO DE FIRMAR LA PAZ (1995-1996)

A. El contexto general

El año 1996 fue el primero del gobierno encabezado por Alvaro Arzú y se caracterizó por una voluntad política manifiesta de ambas partes para acelerar y poder concluir el proceso de negociaciones. En las semanas intermedias entre la primera y la segunda ronda electoral (diciembre de 1995) donde compitieron Alvaro Arzú y Alfonso Portillo y que dio como resultado el triunfo de Alvaro Arzú, se produjo una importante reunión entre el entonces candidato Arzú y la Comandancia General de la URNG en San Salvador, en la cual se empezaron a tejer relaciones de confianza entre la dirigencia guerrillera y su futura contraparte en la negociación. Esta construcción de confianza y la voluntad política manifiesta del gobierno de Arzú, que hizo del tema de la firma de la paz el componente central de su gestión, pavimentaron el último trayecto de las

negociaciones y crearon las condiciones políticas para poder firmar la paz a finales del primer año de dicha administración gubernamental.

Argumentando a favor de esta voluntad política, uno de los negociadores principales durante el gobierno de Arzú, recordó en la entrevista correspondiente, y refiriéndose a las orientaciones que había recibido del Presidente que: ". . . una de las pocas orientaciones contundentes que yo recibí de él en la negociación de paz y que se mantuvo hasta el final fue decir 'yo le entro al proceso de paz si la firmamos en el 96', con el argumento de que '. . . me voy a comprometer a cumplir pero tengo que tener por lo menos tres años. . .'.[18]

Por su parte, quienes dirigían la institucionalidad militar, compartieron esta decisión política y se abocaron a la tarea de crear las condiciones subjetivas al interior de los mandos militares intermedios para que en las Fuerzas Armadas se asumiera la solución política del conflicto armado interno. Las relaciones de confianza eran de tal nivel que, de hecho, se produjo un virtual cese al fuego en marzo de 1996, mediante sendas declaraciones unilaterales, tanto de la Comandancia General de la URNG como del gobierno. Esta decisión fue observada a cabalidad, sin ninguna intervención de verificación nacional o internacional y acrecentó

18. Entrevista con uno de los miembros del equipo negociador del gobierno de Alvaro Arzú, Guatemala.

las condiciones favorables para la firma de la paz. La construcción de estas condiciones favorables para el proceso de paz hizo posible que el mismo resistiera la dura prueba que significó, en octubre de ese año, el secuestro de Olga Novella, en abierta contradicción al clima político que las confianzas mutuas habían logrado construir. El hecho puso en riesgo el final del proceso, pero se solventó con la exclusión de la mesa negociadora y, posteriormente, de la firma de la paz, de quien comandaba dicha organización guerrillera.

El acompañamiento internacional también se intensificó y contribuyó al exitoso final del proceso de negociaciones y a la firma de la paz el 29 de diciembre de 1996.

B. Situación política

El año 1995 fue un año electoral que se caracterizó por la lucha política entre los partidos contrincantes y por una intensa campaña electoral. En un principio el escenario político estuvo dominado por la polémica alrededor de la inscripción del general Efraín Ríos Montt como candidato a la presidencia por el FRG. Al final, los magistrados tanto del Tribunal Supremo Electoral (TSE) como de la Corte de Constitucionalidad (CC), dictaminaron la inconstitucionalidad de tal inscripción. Posteriormente, un factor importante del proceso electoral, que lo distinguió de los anteriores, fue la participación de un partido que aglutinó a sectores de la izquierda cercanos o vinculados con las organizaciones revolucionarias: el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), vinculado implícitamente con la guerrilla agrupada en la URNG, organización que por primera vez en su historia llamó a la participación en las elecciones.

Los dos partidos que llegaron a la segunda vuelta electoral, PAN y FRG, tuvieron distintas estrategias. El PAN centró su estrategia en la búsqueda de alianzas amplias, situación que condujo a iniciar anticipadamente el contacto entre el candidato del PAN y de su entorno con la URNG, lo cual contribuyó a establecer un clima de confianza y dar una imagen de apertura e inclusión. Por su parte, el FRG buscó fundamentalmente la alianza con otros partidos políticos y utilizó el discurso populista para atraer votantes. En la segunda vuelta electoral el PAN logró el triunfo frente al FRG por una escasa diferencia de 30 mil votos.

El presidente Alvaro Arzú llegó a la presidencia de la República en condiciones favorables: con una mayoría legislativa de su partido y con el apoyo del sector empresarial. Arzú integró un gabinete tricéfalo, con tecnócratas de la iniciativa privada, dirigentes políticos de su partido e intelectuales de izquierda. Los primeros y los segundos, tuvieron que aceptar la dinámica

impuesta en el campo de la negociación política y la presencia en posiciones de poder real de los intelectuales de izquierda. Los intelectuales de izquierda por su parte, tuvieron que aceptar, pragmáticamente, las políticas económicas, financieras y sociales impulsadas por los empresarios y los dirigentes del PAN.

El gobierno del PAN se planteó en el Esquema de Acción Gubernamental tres grandes compromisos de transformación del país: el político, el social y el económico. Dentro del compromiso político se encontraba la construcción de la paz, la reforma política del Estado a través del a descentralización, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia. El compromiso social se fundamentó en el desarrollo humano integral, priorizando la educación y la salud. Por último, el compromiso económico tuvo como eje central la construcción de infraestructura, el combate a la economía especulativa y la promoción de la liberalización económica para favorecer la inversión productiva.

Durante el primer año de gobierno del PAN el principal objetivo en el ámbito político fue la finalización del conflicto armado interno. El PAN tenía la convicción que sólo así se podía desbloquear el avance de Guatemala hacia una democracia liberal y avanzar hacia la liberalización económica que posibilitara la incorporación del país a la economía mundial. Aún en su condición de candidato, Arzú tomó decisiones sobre el futuro de las negociaciones de paz sin esperar la autorización del Ejército, entre ellas la celebración de cinco reuniones "complementarias" a la mesa formal de negociaciones, el establecimiento de vínculos directos entre el presidente y la comandancia, incluyendo una entrevista personal con la dirigencia de URNG, que tuvo lugar en México a principios de 1996. Todo ello indicaba un cambio de estrategia claramente decidida por las autoridades civiles, no obstante las posiciones contrarias que el Ejército había sostenido hasta el gobierno anterior [Arévalo de León, 1998].

En este contexto, durante 1996, las prioridades y las acciones políticas del gobierno del PAN estuvieron centradas en el proceso de paz y en el fin del conflicto armado y desde el momento de la toma de posesión se inició un proceso relativamente rápido de negociación y firma de los acuerdos pendientes. Un aspecto importante resultante de esta situación fue la relevancia que adquirieron en el escenario político, el partido de gobierno y la URNG, dejando de lado al resto de partidos políticos, lo que tuvo como consecuencia un involucramiento muy superficial en los temas que se estaban discutiendo, y por consiguiente poca apropiación de los Acuerdos de Paz que se suscribieron.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, en el mismo ánimo del fin del conflicto armado, durante el primer año de gobierno de Alvaro Arzú se dieron acciones significativas dirigidas a depurar al Ejército. En enero de 1996, pocos días después de asumir el poder, el gobierno mandó a retiro o a disponibilidad[19] a nueve altos oficiales del Ejército, señalados por abuso a los derechos humanos, o por vínculos con el crimen organizado. Se evidenció una mayor autonomía por parte de las autoridades civiles en la conducción del proceso de paz y en septiembre de ese primer año, fue desmantelada la llamada "Red Moreno",[20] compuesta por oficiales del Ejército en posiciones de mando, y de civiles ligados a las fuerzas de seguridad.[21]

A partir de noviembre de 1994, se instaló en Guatemala la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), iniciando sus informes sobre el cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos (firmado en marzo de ese mismo año). En sus informes de 1995 y 1996, MINUGUA hace referencia a algunos avances en el tema de derechos humanos. Sin embargo, la impunidad persistió y se mantuvo como uno de los más importantes obstáculos en el fortalecimiento institucional y legal del país. En los informes que se produjeron entre 1995 y 1996, los aspectos más sobresalientes fueron los siguientes:[22]

a) Las evaluaciones y los juicios acerca del sistema de administración de justicia apuntaron hacia el ineficaz y defectuoso funcionamiento del mismo; a la vez, se señaló la debilidad de las instituciones del Estado responsables de la prevención y sanción del delito. De acuerdo con los informes, la situación era preocupante debido a graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos y la persistente impunidad. Los

19. En Guatemala, cuando se habla de que un oficial del Ejército está "en disponibilidad" se refiere a que mantiene su alta en la institución.

20. Se conoció como Red Moreno a una parte de las estructuras del crimen organizado dedicada principalmente al contrabando y en la cual se señalaba que participaban tanto civiles como militares que habían estado vinculados a las redes de inteligencia militar durante los años del conflicto armado.

21. En una entrevista, el ministro de Gobernación Rodolfo Mendoza aclaró que esa acción no sólo tuvo un objetivo contra la corrupción, sino que su aspecto más importante fue quitarle poder político al crimen organizado enquistado en el Estado.

22. MINUGUA, Informes de verificación de derechos humanos, 1995 y 1996.

informes insistieron en que no se respetaba el derecho al debido proceso legal, como resultado de la inoperancia del sistema judicial, lo que significaba una virtual denegación de justicia. Un serio obstáculo en el funcionamiento de sistema judicial era la existencia de amenazas, intimidaciones a jueces, fiscales, abogados defensores, víctimas y sus familiares. Se detectó que la intimidación y amenazas a jueces y fiscales se daba en casos de investigación a agentes del Estado, del Ejército y policía. La situación generalizada de denegación de justicia, se originaba en la inoperancia estructural, pero también en la falta de voluntad de hacer efectivas las normas procesales.

b) Otro aspecto relevante de los informes de MINUGUA fue el reconocimiento de la existencia de cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos, que utilizaban a maras o pandillas para sus objetivos, o que tenían organizadas estructuras clandestinas utilizadas por agentes del Estado. Los informes señalaron la existencia de indicios de grupos de seguridad privados ligados a asociaciones ilícitas vinculadas al narcotráfico, robo de carros y contrabando de madera, con apoyo, encubrimiento o tolerancia de agentes del Estado.

c) Otro de los aspectos abordados en los informes de MINUGUA es el referido a la situación de la institución armada en cuanto a sus espacios de actuación y su relación con las autoridades civiles, destacando la autonomía del Ejército en su actividad "contrainsurgente y contrasubversiva", así como los procedimientos empleados y la extensa interpretación de dichos conceptos. En el tema del fuero militar se destacó que esa figura atentaba contra el debido proceso y era un privilegio incompatible con el Estado de Derecho, porque el juzgamiento de los delitos comunes debe realizarse por los mismos tribunales para todos los ciudadanos. En los informes de 1995 se hizo referencia a la relación de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y los comisionados militares, vinculando a muchos de ellos con la comisión de delitos y la violación a los derechos humanos.

En los informes se reconocieron ciertos avances, tales como el virtual cese del reclutamiento forzado en el Ejército, mayor libertad de expresión, existencia de voluntad de reforma en el Ministerio de Gobernación y Policía Nacional, moderación en el uso de la fuerza y reconocimiento por parte del Ejército de la responsabilidad de efectivos suyos en dos casos de detención arbitraria y tortura.

C. Situación económica[23]

Desde 1991 se pusieron en práctica medidas de ajuste y estabilidad económica, las cuales dan cuenta del comportamiento de la economía en 1995 y en 1996. La adopción de las políticas de ajuste estructural orientadas por los organismos financieros internacionales, tenían su justificación en la necesidad de corregir el profundo desequilibrio macroeconómico originado desde 1980, cuando el efecto combinado de factores internos y externos, así como la postergación en la toma de decisiones de política económica, incidieron en un fuerte deterioro del sector externo de la economía. Particularmente, al Fondo Monetario Internacional (FMI) le interesaba a garantizar la capacidad de pago del Estado de Guatemala frente a los compromisos financieros asumidos ante la banca internacional.

Durante los años anteriores a 1995 y 1996, se acumularon déficit fiscales (que provocaron altas tasas de interés), y una carga tributaria baja, lo que no permitió la generación de ahorro público, lo cual, a la vez, ponía en riesgo la capacidad de endeudamiento y de pago del Estado de Guatemala ante la banca internacional. Asimismo, se restringió el gasto en detrimento de la prestación de servicios básicos. Para 1995 y 1996, la política fiscal se caracterizó por el bajo nivel de recaudación tributaria, que tradicionalmente ha fluctuado entre el 6% y el 8.5% del PIB. La estructura tributaria muestra que el impuesto al valor agregado (IVA) es el impuesto principal del país (1995 y 1996), seguido a una distancia apreciable por el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto de solidaridad extraordinario y temporal (ISET) (1995 y 1996), luego por los

aranceles (1995 y 1996) y finalmente por el impuesto sobre combustibles (1995 y 1996).

En el lado del gasto, hubo una mejora en la ejecución respecto a la que habían tenido los gobiernos anteriores. Se reconoce una mejora en la calidad del gasto, tanto desde el punto de vista de una asignación más apropiada de los recursos, como de una mayor descentralización en su uso. Esta descentralización se vio reforzada por la transferencia del 10% de los ingresos corrientes del Estado a las municipalidades, por mandato constitucional, por la transferencia de un décimo de recaudación del IVA y de otros ingresos tributarios, y por la dinámica de los llamados fondos sociales.

23. La sección tiene como principales referentes IDEA [1998: 247-254] y los datos proporcionados por el departamento de Investigación y Consultoría Económica de ASIES.

En el segundo semestre de 1995, bajaron levemente las tasas de interés (de 21.25 a 20.26%) y se recuperaron de la misma forma los precios de algunos productos de exportación. Ese mismo año, la inversión pública descendió 4.6% respecto al año anterior. En 1996 se impulsó la modernización y liberalización de la economía guatemalteca, la reestructuración institucional, la flexibilización y simplificación de procedimientos y redefinición de la normativa general del gobierno. Ese año, las políticas económicas se orientaron a continuar con la consolidación del proceso de estabilización y ajuste en cuanto a la corrección de los desequilibrios financieros y fiscales, y la corrección de políticas que propiciaban la economía especulativa en lugar de una economía productiva, generadora de empleos. Se promovió la modernización tributaria y con el propósito de mejorar su recaudación se redujo el impuesto sobre la renta y se estableció el impuesto de solidaridad extraordinario y temporal. El año 1996 observó un crecimiento en la recaudación tributaria, que le permitió alcanzar el 8.4% de PIB.

El PIB sufrió una contracción en 1996. En parte esta contracción estuvo influida por diversos factores económicos: baja del precio internacional de productos de exportación; reducción del poder adquisitivo de la población asalariada asociada con la reforma fiscal (IVA e ISET); persistencia de niveles relativamente altos en las tasas de interés activas del sistema bancario; y la contracción de la demanda externa de los países de Centroamérica. A pesar de que se dio una reducción del volumen del café y el azúcar exportados, la exportación de productos no tradicionales aumentó 38%. Las exportaciones aumentaron en un 8% en términos reales, menos que el año 1995, que alcanzó el 12.5%. El déficit fiscal fue de 0.7 en 1995, y de 0.1 en 1996.

Cuadro III.14GUATEMALA:INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS, 1994-1996(Porcentajes)

	1994	1995	1996
Recaudación tributaria/PIB	6.8	7.7	8.4
Tasa de inflación	11.6	8.6	10.8
Tasa de crecimiento del PIB	4.0	4.9	3.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Investigación y Consultoría Económica (DICE), ASIES.

D. Situación social[24]

Para 1995 y 1996, el *Informe de Desarrollo Humano* ubicó a Guatemala en el rango inferior de los países de mediano desarrollo humano. El desglose departamental resaltaba las desigualdades geográficas y étnicas de Guatemala, pues el departamento de Guatemala se distanciaba fuertemente del resto de departamentos, principalmente de los de mayoría indígena. El *Informe de Desarrollo Humano* sintetizó el rezago socioeconómico histórico del país, el cual se agudizó durante la década de los ochenta. En este contexto y en el marco del gran desafío que significa el desarrollo humano, la administración de Alvaro Arzú priorizó algunas acciones en este ámbito.

Para 1995 y 1996, en el plano educativo, Guatemala sufría una multiplicidad de problemas: baja cobertura y mala calidad

en todos los niveles (la cobertura bruta en nivel primario en 1996 fue del 84.3%); escaso presupuesto asignado a la educación pública (en 1996 se presupuestó el 14% del gasto público y el 1.7% del PIB), asignación ineficiente de esos escasos recursos, pues en 1996 el 45% del personal era administrativo; deficiente formación y metodología de enseñanza por parte del magisterio; y centralización excesiva de la administración educativa, entre otros. Los resultados de estas deficiencias se han reflejado en altas cifras de analfabetismo (la tasa era del 37% en 1996), y en un bajo y deficiente nivel educativo de la población, tanto de la fuerza laboral presente como la del futuro.

La administración del PAN impulsó diversas iniciativas en el plano educativo. Primero, se continuó con el respaldo financiero a la Comisión Nacional de Alfabetización (CONALFA), que tenía como meta llegar bajar la tasa de analfabetismo al 30% en el año 2000. Segundo, se amplió la cobertura del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), que tenía por objetivo llevar educación primaria a lugares donde ésta era inexistente, y que tiene como rasgo novedoso–aunque cuestionado por algunos sectores–la incorporación de los padres de familia en la contratación de los maestros. Tercero, la construcción de escuelas se trasladó a los fondos de inversión social, con lo que el Ministerio de Educación (MINEDUC) se empezó a concentrar en funciones propias de su ramo. Cuarto, se incluyó un desayuno escolar que reunía todos los requerimientos nutritivos con el fin no sólo de estimular a los

24. La sección tiene como principales referentes las siguientes publicaciones: PNUD [1998] e IDEA [1998: 256-260].

padres de bajos ingresos a que enviaran a sus niños a la escuela, sino también de garantizar que los alumnos fueran capaces de soportar la jornada escolar y asimilar el conocimiento impartido. Quinto, se continuó con el Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular (SIMAC) para así elevar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, para 1996, aún existía una fuerte amenaza para el futuro en cuanto a la aguda desigualdad de oportunidades entre la educación privada y la pública. Esta situación ponía a Guatemala ante el riesgo que para el siglo XXI la principal brecha de la desigualdad fuera la educación.

En cuanto a los indicadores de salud, para 1995 y 1996, éstos eran igualmente deficientes: la tasa de mortalidad de la niñez fue de 67 por 1,000 nacidos vivos en 1996, la esperanza de vida de 67.2 años, y las enfermedades intestinales y respiratorias fueron las principales causas de muerte. Esto se deriva de factores de naturaleza socioeconómica relacionados con la exclusión y de una insuficiente asignación presupuestaria al sector (en promedio, apenas un 1% del PIB), así como de una excesiva centralización de los servicios de salud en la ciudad capital, de una mala asignación presupuestaria (en 1995 se asignaba el 63% a la salud curativa, dedicándole un porcentaje sustancialmente menor a la salud preventiva), de la ausencia o deterioro de equipo médico, de malas condiciones sanitarias (en 1995 sólo el 68.4% de los hogares tenían agua entubada) y de una mala coordinación entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). En este plano, el primer año de gobierno del PAN se tomaron diversas medidas. Entre éstas se destacaron un nuevo sistema de compras que tenía como principal objetivo bajar el precio de las medicinas que compra el sector público, y el inicio de la desconcentración del servicio de salud, otorgándose una mayor importancia a las Jefaturas de Área. Sin embargo, estas acciones eran insuficientes para revertir, o al menos contener, el

Cuadro III.15INDICADORES SOCIOECONÓMICOSPARA GUATEMALA, 1996

Indicador	Valor
Indice de desarrollo humano	0.596
PIB (millones de dólares)	$34,015 056.00
Mortalidad infantil	51/1000
Esperanza de vida al nacer (años)	67.2
Analfabetismo (%)	37

Fuente: PNUD, 1998.

grave problema de falta de acceso a los servicios de salud de la mayoría de los guatemaltecos.

Por otro lado, entre los principales conflictos sociales que enfrentaron el gobierno de transición de Ramiro de León y el gobierno de Álvaro Arzú se encontraban el problema de la tierra y el problema de la inseguridad ciudadana. Durante el año 1995 se incrementaron las ocupaciones de fincas privadas y nacionales por parte de campesinos sin tierra, con el apoyo de organizaciones campesinas como la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) y la Plataforma Agraria. La Cámara del Agro, la organización empresarial de los grandes agricultores, demandó al gobierno la acción de la Policía Nacional para desalojar a los campesinos. Éste fue un momento de agitación en el área rural.

En este período también se agravó la situación de la inseguridad, al extremo de que el gobierno envió al Ejército a las calles en acciones conjuntas con la Policía Nacional. El número de secuestros aumentó, calculándose que hubo más de 100 en 1995. En 1996 continuó el clima de violencia, los secuestros, el robo de automóviles y la delincuencia común. Sin embargo, el primer año del gobierno del PAN se pusieron en práctica políticas de seguridad ciudadana, lo que se tradujo en la captura de 236 personas vinculadas a bandas de secuestradores (19 el año anterior), 24 víctimas fueron rescatadas (20 más que en el período precedente), y se calcula que se desmantelaron 38 bandas (3 el año anterior). Ese mismo año se capturaron personas ligadas a la llamada Red Moreno. Se identificaron 18 funcionarios y empleados públicos, entre civiles y militares de alto rango, ligados a actividades de esa naturaleza. Todos fueron destituidos.

3.La visión de la democraciaen los Acuerdos de paz

3.1. Los Acuerdos de pazy las dimensiones de la democracia

Como se señaló en el marco teórico, no se ha realizado hasta el momento un análisis de los Acuerdos de Paz a la luz de su impacto en la democratización del país. En esta sección, se establecerá cómo los Acuerdos de Paz alcanzados abordan las diversas dimensiones de democratización consideradas en este estudio: Estado de Derecho, democracia representativa, participación y espacio público, subordinación del poder militar y fortalecimiento de la cultura democrática.

De manera general, puede señalarse que existe una importante interrelación entre el contenido de los Acuerdos de Paz (es decir la agenda negociada), los mecanismos establecidos para su cumplimiento, y los actores participantes en dicho proceso de paz. En esta relación el factor determinante es el primero, ya que de su naturaleza se derivan los mecanismos y los actores.

El caso guatemalteco tiene peculiaridades que los hacen sustancialmente diferente de lo que han sido los procesos de negociaciones para finalizar conflictos armados a nivel internacional, principalmente por la amplitud del contenido de la agenda negociada. Un alto funcionario de Naciones Unidas en Guatemala la calificó como "la agenda más amplia de acuerdos de paz que hay en el mundo", ya que la misma no se limitó a los temas clásicos de los procesos de negociación para finalizar conflictos armados (cese al fuego, desmovilización de los insurgentes y su incorporación a la legalidad, reformas políticas básicas. . .), sino que hace referencia a: ". . .los factores estructurales que habían originado este conflicto armado", o como lo señala uno de los negociadores gubernamentales al afirmar que ". . . la agenda con la que negociamos es estructural. . .";[25] opinión con la cual coincide otro negociador gubernamental que consideró que: "En definitiva, la agenda respondía, como todos lo sabemos, a la lógica de que no solo se trataba de terminar con el enfrentamiento armado, sino con las causas que lo habían generado. Entonces la agenda es abarcadora, integral. . ."[26]

En el Acuerdo de México (1991) se definen los temas sobre los cuales versará el proceso de negociaciones, enumerándolos del 1 al 11. Entre ellos, por lo menos seis claramente corresponden a problemas de carácter nacional, cuyo contenido trasciende a las partes y hace referencia a la sociedad y al Estado en su conjunto. Estos temas son: democratización y derechos humanos; fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática; identidad y derechos de los pueblos indígenas; reforma constitucional y régimen electoral; aspectos socioeconómicos; y situación agraria. Esta agenda es la que se concreta cinco años después en los llamados acuerdos sustantivos que cobran vigencia con la firma de la

paz, el 29 de diciembre de 1996.

25. Entrevista con funcionario de Naciones Unidas en Guatemala.

26. Entrevista con negociador del gobierno guatemalteco.

Respecto de este acuerdo, otro de las negociadores gubernamentales, señala que:

> ". . . la agenda está reconocida desde el Acuerdo de México. En esa reunión se aborda por primera vez que se va a pactar una agenda que no tratara solamente los aspectos tradicionales, sino una agenda que fuera en la línea de ir a las causas que generaron el conflicto. . . así que yo creo que es extraordinaria la reunión de México, es un evento al que no se le da suficiente peso. . ."[27]

De igual manera se manifiesta uno de los negociadores de la guerrilla cuando reafirma que la agenda: ". . . correspondía a la concepción general de la negociación y a la solución del conflicto armado que era la búsqueda de solución a las causas que habían originado el conflicto armado. . ."[28]

A continuación, se analiza el contenido de los Acuerdos de Paz, intentando colocar sus contenidos en función de las variables e indicadores que se han definido para este estudio,[29] con el objetivo de conocer el potencial de aporte de éstos a la democratización de Guatemala. En otras palabras, en relación con las dimensiones de la democracia consideradas en esta investigación, se presenta la forma en que los Acuerdos de Paz abordaron diversos aspectos de dicha temática. También se indica cuál fue a grandes rasgos la estrategia de implementación de tales compromisos, así como los actores que, según los acuerdos respectivos, eran los responsables de dicha implementación.

A. Dimensión: El Estado de Derecho

Concepto: Fortalecimiento de la legalidad

***Definición operativa**: Ausencia de impunidad, mayor acceso a la justicia, autonomía de poderes constitucionales e instituciones fiscalizadoras y ausencia de poderes paralelos.*

Ausencia de la impunidad

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, inciso III, sistema de justicia.

27. Entrevista con negociador del gobierno guatemalteco.

28. Entrevista con miembro de URNG, del equipo negociador de esa organización.

29. Ver capítulo I.

Según este acuerdo la reforma y modernización de la administración de justicia debe impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. En el acuerdo se establece que la reforma de la administración de justicia es una prioridad, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización. La estrategia de implementación se dirigía a impedir la generación y el encubrimiento de un sistema de impunidad y corrupción. En este sentido el gobierno se comprometió a adoptar y a promover, las siguientes medidas

tendientes a modernizar el sistema de justicia, algunas de las cuales legalmente no podían rebasar la promoción ante el organismo del Estado correspondiente:

a) Reformas constitucionales: reformas al artículo 203 que deberán contener una referencia inicial a las garantías de la administración de justicia, y como tal, incluir: el libre acceso y en el propio idioma, el respeto por el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país, la defensa a quien no pueda pagarla, la imparcialidad e independencia del juzgador, la solución razonada y pronta de los conflictos sociales y la apertura a mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Asimismo, reformas a los artículos 207, 208 y 209, en lo que respecta a la Ley de Carrera Judicial.

b) Reformas legales: reforma del servicio público de defensa penal para proveer asistencia a quienes no puedan contratar servicios de asesoría profesional privada. Establecimiento de la carrera judicial y reformas al Código Penal para garantizar plenamente los derechos humanos.

c) Iniciativas y medidas administrativas: dotar al Organismo Judicial y al Ministerio Público de mayores recursos financieros para avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura al interior del país e introducir el funcionamiento multilingüe del sistema de justicia.

d) Creación de la Comisión de fortalecimiento de la justicia encargada de producir, mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica. La agenda mínima de la comisión debía privilegiar los temas de modernización, acceso a la justicia, agilización, excelencia profesional y actores no estatales.

Principales actores encargados de poner en marcha estos compromisos: el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo, el Organismo Judicial, la Comisión paritaria de fortalecimiento de la justicia y MINUGUA.

Acuerdo global sobre derechos humanos, capítulo III, *compromiso en contra de la impunidad*.

Las partes firmantes del acuerdo coincidieron en que debe actuarse con firmeza en el tema de la impunidad propiciando el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos. Para la estrategia de implementación el gobierno quedó encargado de promover ante el Organismo Legislativo, las modificaciones legales necesarias en el Código Penal para la tipificación y sanción, como delitos de especial gravedad, las desapariciones forzadas o involuntarias, así como las ejecuciones sumarias o extrajudiciales. En este sentido, el gobierno debía promover en la comunidad internacional el reconocimiento de las desapariciones forzadas o involuntarias y de las ejecuciones sumarias o extrajudiciales como delitos de lesa humanidad. Principales actores responsables: el Gobierno de la República y el Organismo Legislativo.

Mayor acceso a la justicia

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, capítulo IV, derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inciso E, derecho consuetudinario.

El Acuerdo plantea que la normatividad tradicional de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades. Ante esta situación ha existido un desconocimiento por parte de la legislación nacional de las normas consuetudinarias, así como niveles muy bajos de acceso de los indígenas a los recursos del sistema jurídico nacional lo que ha tenido como consecuencia la negación de derechos, la discriminación y la marginación. Para la estrategia de implementación y con el objeto de fortalecer la seguridad jurídica de las comunidades indígenas, el gobierno se comprometió a promover ante el Organismo Legislativo, con la participación de las organizaciones indígenas, el desarrollo de normas legales que reconocieran a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, siempre que éstas no fueran incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Para

el efecto, el gobierno se comprometió a impulsar, en coordinación con las universidades de Guatemala, las asociaciones profesionales y las organizaciones indígenas, un programa permanente para jueces y agentes del Ministerio Público sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de sus normas y mecanismos que regulen su vida comunitaria. Asimismo, para asegurar el acceso de los indígenas a los recursos del sistema jurídico nacional, el gobierno se comprometió a impulsar servicios de asesoría gratuita para personas de bajos recursos económicos y reiteró su obligación de poner gratuitamente a disposición de las comunidades indígenas interpretes judiciales, asegurando que se aplique rigurosamente el principio de que nadie puede ser juzgado sin contar con el auxilio de interpretación en su idioma. Principales actores responsables: el Gobierno de Guatemala, el Organismo Legislativo, la Comisión *ad hoc* de fortalecimiento de la justicia y las organizaciones indígenas.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, inciso II, *lucha contra la discriminación legal y de hecho*.

El acuerdo reconoce la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, especialmente en el ámbito del acceso a la justicia. La estrategia de implementación contempló la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas. Principal actor responsable: Organismo Judicial.

Autonomía de poderes constitucionales e instituciones fiscalizadoras

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército, capítulo I, El Estado y su forma de gobierno; capítulo II, El Organismo Legislativo; capítulo III, El sistema de justicia, capítulo IV, El Organismo Ejecutivo.

A fin de profundizar el proceso democrático del país, el Acuerdo reconoce la necesidad de la modernización y el fortalecimiento de los organismos del Estado y el pleno respeto del principio de independencia, separación y no subordinación entre ellos. Entre los elementos de la estrategia de implementación están los siguientes:

a) Organismo Legislativo: Reforma del artículo 157 de la Constitución de forma que los diputados no puedan ser electos más de dos veces consecutivas y reformas legales o constitucionales para mantener fijo el número de diputados al Congreso.

b) Sistema de Justicia: Reformas constitucionales y legales en cuanto a la ley de la carrera judicial (procedimiento para elección de jueces y magistrados), fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales y de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, incremento (para el año 2000) del gasto público efectivo destinado al Organismo Judicial y al Ministerio Público, en relación al PIB en 50% respecto al gasto destinado en 1995.

c) Organismo Ejecutivo: Reestructuración de las fuerzas policíacas y del Ejército, profesionalización del servidor público, establecimiento de la Carrera de Servicio Civil, fortalecimiento y modernización de la Contraloría de Cuentas.

Principales actores responsables: el Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial.

Ausencia de poderes paralelos

Acuerdo global sobre derechos humanos, capítulo IV, Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos; regulación de portación de armas.

El acuerdo reconoce que para mantener un irrestricto respeto a los derechos humanos, no deben existir cuerpos ilegales, ni aparatos clandestinos de seguridad. Por lo que el gobierno reconoce que es su obligación combatir cualquier manifestación de los mismos. La estrategia de implementación consistió en la depuración y profesionalización de los cuerpos de seguridad y la adopción e implementación de medidas eficaces para regular la tenencia, portación y uso de armas de fuego. Los principales actores responsables son el gobierno de la República, el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial.

*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 (*CEH*).*

La creación de la CEH tuvo como principal objetivo reconstruir la historia contemporánea de Guatemala con el propósito de fortalecer el proceso democrático del país y promover una cultura de concordia y respeto mutuo. En este sentido, al reconstruir la historia contemporánea se buscó tener mayores conocimientos y elementos de análisis sobre los grupos o poderes paralelos que han tenido incidencia en los acontecimientos del país. La estrategia de implementación se fundamentó en la elaboración de un informe para esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que causaron sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado, y en la determinación de elementos de juicio sobre lo acontecido durante este período, abarcando todos los factores y actores, internos y externos. La tarea se encomendó a una comisión integrada por un representante de las Naciones Unidas, un ciudadano guatemalteco de conducta irreprochable y un académico guatemalteco, estos últimos elegidos por el moderador del proceso de paz con el consentimiento de ambas partes. Originalmente el moderador del proceso de negociaciones habría de ser el representante de la ONU, pero en un acuerdo que contó con la aceptación del moderador, éste se sustituyó por el alemán Christian Tomuschat, quien había dado seguimiento al tema de las violaciones a los derechos humanos en Guatemala desde la década de los años ochenta. Los ciudadanos guatemaltecos que formaron parte de la misma fueron Alfredo Balsells Tojo y Otilia Lux.

Concepto: Vigencia de derechos civiles y políticos y vigencia de derechos individuales

Definición operativa: *Reducción de violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, libertad de asociación, libertad de reunión y manifestación, libertad de elegir y ser electo y libertad de expresión o emisión el pensamiento.*

Acuerdo global sobre derechos humanos, capítulo I, Compromiso general con los derechos humanos; capítulo II, Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos; capítulo V, Garantías para las libertades de asociación y de movimiento.

En este acuerdo el gobierno de la República y la URNG reconocen y se comprometen a respetar y promover los derechos humanos, así como a las instituciones y entidades de protección y promoción de los mismos. La estrategia de implementación consistió en el establecimiento por parte del gobierno de medidas orientadas a promover y perfeccionar las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos, así como la protección, respaldo y apoyo técnico y financiero al Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos y el Ministerio Público. El gobierno se comprometió a medidas especiales de protección en beneficio de aquellas personas o entidades que trabajan en el campo de la justicia, así como a implementar programas gubernamentales para el resarcimiento y la asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La estrategia también contempló la solicitud al Secretario General de la ONU, la organización y creación de una misión de verificación de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del acuerdo. Principales actores responsables: Gobierno de la República, Organismo Judicial, Procuraduría de Derechos Humanos, Ministerio Público, MINUGUA.

B. Dimensión: Democracia representativa

Concepto: Elecciones democráticas

Definición operativa: *Elecciones limpias, libres, periódicas y plurales, representatividad de cargos de elección popular, incremento en tasas de participación electoral.*

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, capítulo IV derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inciso D.

Este acuerdo reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país,

lo cual ha hecho extremadamente difícil su participación política y social. En consecuencia, el acuerdo propone institucionalizar la participación de los pueblos indígenas, en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida nacional a través del compromiso del gobierno de promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen la participación de los indígenas. Como parte de la estrategia de implementación el gobierno se comprometió a promover la elaboración de las reformas constitucionales, legales e institucionales necesarias con la participación de representantes de las organizaciones indígenas mediante la creación de una Comisión paritaria de reforma y participación. Principales actores: la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, integrada por representantes de las organizaciones indígenas y representantes del gobierno de la República.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, capítulo II, *lucha contra la discriminación, inciso B.*

El Acuerdo reconoce la particular vulnerabilidad de la mujer indígena frente a la doble discriminación, como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de pobreza y explotación. La estrategia de implementación se centró, por un lado, en la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena y por el otro en promover la divulgación y el fiel cumplimiento de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ratificada por Guatemala en 1982, la cual en su artículo 7 establece que los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país. Principales actores: el gobierno de la República y la Defensoría de la Mujer Indígena

Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral.

El Acuerdo plantea reformas legales e institucionales que corrijan las deficiencias y limitaciones del sistema electoral como parte de la transformación democrática, en los temas de documentación, empadronamiento, votación, campañas de información pública y fortalecimiento institucional con el objeto de tener una mayor representatividad y participación de las y los ciudadanos. Como parte de la estrategia de implementación se creó la Comisión de Reforma Electoral encargada de elaborar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes, tras consultas con diversos sectores de la sociedad civil, para su posterior aprobación en el Congreso de la República. Principales actores: la Comisión de Reforma Electoral integrada por un Presidente nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, un representante de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria, y sus respectivos suplentes.

Concepto: Institucionalización política

Definición operativa: *Credibilidad de la institución electoral y sistema estable de partidos políticos*.

Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. Inciso II, Régimen Electoral.

El acuerdo reconoce la necesidad de reformas legales e institucionales que corrijan las deficiencias y limitaciones del sistema electoral como parte de la transformación democrática y para darle mayor credibilidad a la institución, así como en la construcción de un sistema estable de partidos políticos. La estrategia para implementación constituyó la creación de la Comisión de Reforma Electoral (CRE) encargada de elaborar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes para su posterior aprobación en el Congreso de la República. Los principales actores fueron la Comisión de Reforma Electoral, representantes del TSE, y los diputados al Congreso de la República.

C. Dimensión: Participación y espacio público

Concepto: Relaciones Estado-sociedad

Definición operativa: *Participación ciudadana en toma de decisiones, existencia de mecanismos e instancias*

de diálogo sociedad-Estado y transparencia y rendición de cuentas

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Capítulo IV, Derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inciso D, Participación a todos los niveles.

El Acuerdo reconoce la marginación histórica de los pueblos indígenas y la necesaria participación y representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional. En este sentido el gobierno se comprometió a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen la participación. La estrategia de implementación consistió en la creación de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, encargada de elaborar e impulsar el contenido de las reformas constitucionales, legales e institucionales que garanticen y aseguren la participación plena de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas de carácter social, económico y jurídico del Estado Guatemalteco. Principales actores: la Comisión Paritaria integrada por representantes de organizaciones indígenas y del gobierno de la República, además de los diputados del Congreso cuando se aprobaron dichas reformas previo a la consulta popular.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo I, Democratización y concertación social, inciso A, Participación y concertación social.

El Acuerdo reconoce que para superar las situaciones de marginación y exclusión social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país es necesario hacer especial énfasis en la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades y en particular en la definición de las políticas públicas a través del fortalecimiento de mecanismos que permitan que los ciudadanos y los distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus derechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos y actos que les afecten o interesen. La estrategia de implementación consistió en la adopción de un conjunto de instrumentos que institucionalizaran la descentralización de la decisión socioeconómica con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para decidir y discutir localmente la asignación de los recursos, la forma de ejecutar los proyectos y las prioridades, las características, los programas o de las acciones gubernamentales. Por otro lado el gobierno se comprometió a tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública. Para fortalecer las capacidades de participación de la población y al mismo tiempo la capacidad de gestión y respuesta por parte del Estado, el gobierno se comprometió a promover una reforma al Código Municipal, propiciar el proceso de descentralización y promover una reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Principales actores: el Organismo Ejecutivo (iniciativa de Ley) y el Organismo Legislativo (aprobación y promulgación de las leyes).

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo I Democratización y concertación social, Inciso A, N° 2.

El acuerdo aborda el tema desde la perspectiva de la importancia de la participación social como un baluarte contra la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder. La estrategia de implementación se fundamentó en la ampliación de la participación social y fortalecimiento del poder civil a través de los mecanismos a los que se hizo referencia con anterioridad. Principales actores responsables: sociedad civil y el gobierno de Guatemala.

Concepto: Fortalecimiento de la sociedad civil

Definición operativa: *Surgimiento de nuevos sujetos sociales y discusión pública de temas clave de la agenda nacional.*

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Capítulo V, Participación social.

El acuerdo reconoce que el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía. En congruencia con los acuerdos ya suscritos, la estrategia de implementación buscó la descentralización de la administración pública a través del fortalecimiento de los gobiernos municipales y del efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en particular, el establecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo. Principales actores responsables: el gobierno de la República, los Gobernadores departamentales y los Consejos de Desarrollo.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo IV, *Modernización de la gestión pública y política fiscal*.

El acuerdo aborda el tema desde la perspectiva de la modernización del Estado y tiene por objetivo principal hacer más eficiente la administración pública al servicio del desarrollo. La estrategia de implementación buscó profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno Central para atender de forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población a través de la reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo y de la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República. Asimismo se buscó la fiscalización nacional a través de la reforma, fortalecimiento y modernización de la Contraloría General de Cuentas de la Nación y del fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Principales actores: el Gobierno de la República, el Congreso de la República y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Capítulo IV, *Derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Inciso D, Participación a todos los niveles*.

El acuerdo reconoce la marginación de la que han sido víctimas los pueblos indígenas por lo que se hace necesario la representación y discusión de los intereses y demandas de los mismos y la apertura de espacios de participación en los niveles local, regional y nacional. Como parte de la estrategia de implementación se estableció la Creación de la Comisión de reforma y participación integrada por representantes de las organizaciones indígenas, con el objeto de plantear, discutir y elaborar las reformas legales e institucionales que garanticen la participación de los pueblos indígenas. Principales actores: el gobierno guatemalteco y la Comisión de reforma y participación.

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo VI, *Participación de la mujer*.

El acuerdo reconoce la poca participación de las mujeres en el ejercicio del poder civil por lo que se hace necesario establecer mecanismos y acciones tendientes a promover y propiciar la participación de las mujeres. La estrategia de implementación buscó impulsar campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional encaminados a concientizar a la población sobre el derecho de las mujeres a participar activa y decididamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil, sin ninguna discriminación y con plena igualdad, tanto de las mujeres del área rural como del área urbana. Asimismo la estrategia contempló medidas tendientes a propiciar que las organizaciones de carácter político y social adopten políticas específicas tendientes a alentar y favorecer la participación de las mujeres como parte del fortalecimiento del poder civil. Todo esto a través del respeto, impulso y apoyo de las organizaciones de las mujeres del campo y de la ciudad. Principales actores: el Gobierno y el Foro de la Mujer.

D. Dimensión: Preeminencia del poder civil

Concepto: Desmilitarización del Estado

Definición operativa: *Función de defensa nacional, función de seguridad pública, misiones específicas, prerrogativas militares y reconversión militar*.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo IV, Organismo Ejecutivo, inciso C. Ejército.

El acuerdo reconoce que el cambio de la guerra a la paz involucra a las instituciones del Estado, y entre ellas de manera particular, al Ejército de Guatemala. La misión del Ejército queda definida únicamente como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Como parte de la estrategia de implementación las medidas concretadas en el acuerdo adecuan la doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades del país a través de reformas a la Constitución de la República, reformas a la Ley Constitutiva del Ejército, la formulación de una nueva doctrina militar, reformas al sistema educativo y la supresión de todas las prerrogativas militares. Principales actores: Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Ejército.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo IV, *Organismo Ejecutivo, inciso E. Información e inteligencia*.

El acuerdo establece que el tema de información e inteligencia es fundamental en el proceso de fortalecimiento del poder civil y de desmilitarización del Estado. En este sentido, el ámbito de actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional quedó circunscrito a la función del Ejército definida en la Constitución y en las reformas contempladas en el acuerdo. La estrategia de implemen-tación crea un Departamento de inteligencia civil y análisis de información bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación, además creó la Secretaría de Análisis Estratégico bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República. En este sentido, el gobierno se comprometió a promover ante el Congreso de la República, una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una Comisión Específica del Organismo Legislativo y una Ley que regule el acceso a información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, establecidos en el artículo 30 de la Constitución y que disponga procedimientos y niveles de clasificación y descalificación. Principales actores: el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo.

Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo IV, *Organismo Ejecutivo, incisos A y B. Agenda de seguridad y seguridad pública*.

El acuerdo reconoce que la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia son factores fundamentales para la convivencia democrática y la paz social. El diseño de un nuevo modelo de seguridad pública y su pronta implementación son elementos necesarios para lograr el objetivo de la convivencia democrática y el fortalecimiento del poder civil. La estrategia de implementación se fundamentó en las reformas constitucionales en relación con las funciones y principales características de la policía, el proyecto de Ley de Seguridad y Fuerza Pública que norme el funcionamiento del sistema policial, la nueva Ley de Orden Público en concordancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil y establecimiento de la carrera policial. Por otro lado, se estableció la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación y a cargo del orden público y la seguridad interna. El gobierno se comprometió a impulsar un plan de reestructuración policial y seguridad pública con base en el Acuerdo, con el apoyo de la cooperación internacional y de MINUGUA. Este plan de reestructuración debía contar con los recursos necesarios para el despliegue nacional de un personal profesional, tomando en cuenta todas aquellas especialidades de una policía nacional civil moderna. Principales actores: Gobierno de Guatemala, la comunidad internacional, MINUGUA, la Policía Nacional, el Consejo Asesor de Seguridad integrado por personalidades destacadas representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural del país.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, inciso C. Ejército.

El acuerdo establece que la misión del Ejército es la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio. En este sentido no tendrá asignadas otras funciones, privilegios y prerrogativas de cualquier tipo. La estrategia de implementación consistió en reformas constitucionales del artículo 219 referente a los tribunales militares, los cuales deben conocer únicamente de los delitos y faltas tipificados en el Código Militar y en los reglamentos correspondientes. La reforma del artículo también establece que los delitos y faltas del orden común cometidos por militares deberán ser conocidos y juzgados por la jurisdicción ordinaria. En lo que respecta a las prerrogativas militares se establece que las

instituciones, instalaciones y dependencias educativas, financieras, de salud, comerciales, asistenciales y de seguros de carácter público que correspondan a las necesidades y funciones del Ejército deben funcionar en las mismas condiciones en que operan las otras instituciones similares y sin fines lucrativos. Principales actores: el Organismo Ejecutivo y el Ejército.

E. Dimensión: Fortalecimiento de la cultura democrática

Concepto: Legitimidad de la democracia y legitimidad de la paz

Definición operativa: *Apoyo social hacia el régimen democrático, apoyo social hacia los principios democráticos, apoyo social al desempeño de la democracia, apoyo social al sistema político y las instituciones democráticas. Apoyo social hacia la idea de la paz y los Acuerdos de Paz, convivencia pacífica entre ciudadanos*.

Acuerdo de Querétaro, numeral 4.

El acuerdo establece que Guatemala requiere de medidas que aseguren el desenvolvimiento de la democratización en lo político, económico, social y cultural. Este considerando quedó establecido como parte del marco general de acción en diversas áreas, incluyendo la promoción de una cultura democrática en el país.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, Numeral 59, inciso "a", participación de las mujeres.

En el acuerdo se establece que se debe impulsar campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional, encaminados a crear conciencia en la población sobre el derecho de las mujeres a participar activa y decididamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil, sin ninguna discriminación y con plena igualdad, tanto de las mujeres del campo como de las mujeres de las ciudades.

Acuerdo global sobre derechos humanos. Inciso d, numeral 16. Cooperación y apoyo por parte de la verificación internacional, a las instancias nacionales de protección de los derechos humanos.

El acuerdo establece que se pedirá a la verificación internacional contribuir al fomento de una cultura de observancia de los derechos humanos en cooperación con el Estado y las diversas instancias de la sociedad.

Acuerdo para el reasentamiento de comunidades desarraigadas, Objetivo número 5.

El acuerdo establece que deberá de promoverse una auténtica reconciliación, favoreciendo en las áreas de reasentamiento y a nivel nacional, una cultura de paz basada en la participación, la tolerancia mutua, el respeto recíproco y la concertación de intereses.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo II *Desarrollo Social, inciso 21 (a) y (f).*

El Acuerdo establece como uno de los objetivos fundamentales en el área de la educación, el siguiente: Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de participación y concertación ciudadana social y política. Lo cual constituye la base de una cultura de paz.

Derivado de ese objetivo, las partes signatarias del Acuerdo se comprometieron a elaborar y ejecutar un programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos. La estrategia de implementación fue asignarle al Ministerio de

Educación esta tarea, con apoyo de instituciones internacionales interesadas en el tema. Principales actores responsables: gobierno de Guatemala, comunidad internacional y medios de comunicación social.

2.2. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

A. Los mecanismos establecidos y los actores involucrados en el cumplimiento de los acuerdos

El proceso de implementación de los compromisos de paz, por su naturaleza, se vislumbró como un gran esfuerzo nacional en el cual la voluntad política y la participación de los distintos organismos del Estado era insoslayable e insustituible y la participación de los diferentes sectores de la sociedad también era indispensable. Esta participación conjunta de Estado y sociedad se estructuró de forma organizada en la institucionalidad de la paz y constituyó el mecanismo para la discusión, concertación e implementación de los acuerdos de paz.

Los diversos acuerdos fueron construyendo una "institucionalidad de la paz", es decir una serie de instituciones y mecanismos orientados hacia la puesta en marcha de los compromisos adquiridos en los acuerdos. Dicha institucionalidad incluyó una Secretaría Técnica de la Paz (SEPAZ, con el rango de Secretaría de Estado), que ya existía desde el proceso de negociaciones; algunas instancias gubernamentales especializadas (como por ejemplo Fontierra y Contierra, establecidas alrededor del tema agrario y de desarrollo rural); catorce Comisiones Paritarias (referidas a la participación y la relación Estado/sociedad civil), otras comisiones no paritarias, así como otras instancias gubernamentales, tales como el Foro de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena.

En el llamado "Acuerdo de cronograma" se estableció la conformación de la "Comisión de Acompañamiento", la "instancia político-técnica que actuaría como referente de la Secretaría Técnica de la Paz" [Gobierno de Guatemala y URNG, 1996]. Esta Comisión tenía como objetivo: "Participar e involucrarse en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, para lograr un proceso efectivo y el alcance oportuno de los compromisos adquiridos". Las funciones que le establece el acuerdo en mención, contenidos en el numeral 193, ubican esta Comisión en una posición estratégica para el proceso de implementación del conjunto de los acuerdos suscritos y, en la práctica, prorroga la calidad de partes que tuvieron URNG y Gobierno durante las negociaciones a la etapa de implementación de lo pactado. Se concibió que la Comisión de Acompañamiento estuviera integrada por representantes del gobierno guatemalteco y la URNG, un delegado del Congreso, cuatro ciudadanos representativos de distintos sectores sociales y el Jefe de MINUGUA.

Más allá de la institucionalidad propiamente dicha, y tomando en cuenta el carácter nacional del proceso de paz y la integralidad de la agenda a ejecutar, la implementación requería de la participación de los tres organismos del Estado, así como de las organizaciones de la sociedad civil (pueblos indígenas, grupos de mujeres, gremios profesionales, iglesias, organizaciones religiosas, instancias académicas y de investigación, cooperativistas, empresarios, personalidades, medios de comunicación

Cuadro III.16 INSTITUCIONES DE LA PAZ EN GUATEMALA

Institución	Función
Comisión de Acompaña-miento de los Acuerdos de Paz (CAAP)	De conformidad con lo establecido en el Acuerdo de cronograma, la CAAP fue creada por el Acuerdo Gubernativo 83-97 con el objetivo de participar e involucrarse en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz para lograr un proceso efectivo y el alcance oportuno de los compromisos adquiridos. La CAAP está integrada por las partes firmantes de la paz, gobierno de Guatemala y URNG, un delegado del Congreso de la República, cuatro ciudadanos representativos de distintos sectores sociales y el Jefe de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA. La CAAP representa la instancia principal de seguimiento al proceso de paz.

Secretaría de la Paz	La Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (SEPAZ), fue creada por el Decreto Legislativo 17-97, con el objetivo de asegurar que las diversas dependencias que conforman el Organismo Ejecutivo, en el diseño y ejecución de sus labores y proyectos, sean congruentes con las políticas de gobierno para dar cumplimiento a los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz. La SEPAZ es la instancia gubernamental especializada en el monitoreo y seguimiento de los Acuerdos de Paz y como tal es la expresión de la voluntad política del Estado de darle continuidad a la agenda de la paz.
Mesas Departa-mentales de Concertación	Surgen como resultado del entusiasmo ciudadano al iniciarse la implementación de los acuerdos. Están integradas por representantes de diversos sectores de la sociedad en el ámbito departamental.
Comisiones de la Paz	Fueron establecidas en los diferentes acuerdos como espacios de diálogo, concertación y seguimiento, deben ser analizadas cada una en su especificidad, atendiendo a su naturaleza, mandato y a sus ejecutorias propias (ver cuadro III.17).
Otras instancias gubernamentales	Estas instancias son creadas por los Acuerdos de Paz para el cumplimiento de ciertos compromisos y para servir de apoyo en los procesos desencadenados por algunos acuerdos.

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdos de Paz.

social, etc.) y de los partidos políticos, como sujetos activos en la construcción de la paz firme y duradera. Esa trilogía (Estado, sociedad civil y partidos políticos) fue considerada indispensable para la implementación de los Acuerdos de Paz y se concibió que en todas estas instancias y organizaciones descansaba la responsabilidad de hacer sólidamente sostenible el proceso de paz mediante el fortalecimiento de la participación social y el impulso de un proyecto verdaderamente nacional. El detalle de las instituciones y mecanismos creados puede observarse en el cuadro III.16. En este contexto, el Acuerdo de cronograma constituye un referente para la edificación de la institucionalidad de la paz y para la implementación de los acuerdos, ya que prioriza el cumplimiento gradual de los distintos aspectos de los mismos en función del establecimiento de las bases políticas, institucionales, financieras y técnicas de su cumplimiento. En este sentido, el Acuerdo de cronograma calendariza los acuerdos capaces de generar procesos.

Como se señaló antes, derivado de lo establecido en los Acuerdos de Paz, en el proceso guatemalteco de implementación de la paz surgieron una serie de comisiones de diversa índole, cuyo objetivo era en forma global coadyuvar al cumplimiento de los compromisos adquiridos. El detalle de las comisiones establecidas puede observarse en el cuadro III.17.

B. Consideraciones acerca de la estrategia de la paz

Los fundamentos conceptuales de la estrategia de implementación están referidos en la parte considerativa del "Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz", suscrito por las partes el mismo día que se firmó la paz, el 29 de diciembre de 1996.

Dichos fundamentos se pueden resumir de la siguiente manera:

- La agenda pactada tiene alcance nacional y está orientada a la superación de las raíces del conflicto.
- La implementación constituye un proceso complejo y de largo plazo e implica el involucramiento de los distintos organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas.
- Deben priorizarse aquellos aspectos que construyan las bases políticas, institucionales, financieras y técnicas del proceso en su conjunto.
- El cronograma calendariza los acuerdos capaces de generar procesos.
- Entre las bases políticas se contempla el funcionamiento de la institucionalidad de la paz.

Cuadro III.17 COMISIONES ESTABLECIDAS EN LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA

Comisión	Fecha entrada en vigor	Objetivo
Comisión de Acompañamiento	5-02-97	Participar e involucrarse en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y ser el enlace oportuno para promover los compromisos adquiridos.
Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA)	08-04-97	Fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y organizaciones no gubernamentales, como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.
Comisión de Apoyo Técnico del Congreso	15-04-97	Fortalecer y apoyar a las diversas comisiones del Congreso, así como promover el estudio de los temas relacionados con los Acuerdos de Paz.
Comisión de Fortalecimiento de la Justicia	3/07/1997	Producir en un plazo de seis meses, a partir de su instalación, mediante un amplio debate en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones para la reforma del mismo.
Comisión de Reforma Electoral	21-02-97	Estudiar, analizar y presentar recomendaciones y propuestas sobre la reforma electoral y modificaciones legislativas relacionadas con los temas específicos contemplados en el Acuerdo.
Comisión Técnica de Reasentamiento	20-07-94	Ejecutar el acuerdo de reasentamiento, aplicando los compromisos contenidos en la estrategia global de reasentamiento.
Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (PROTIERRA)	17-04-97	Coordinar los esfuerzos gubernamentales para lograr la correcta y eficaz ejecución de programas y proyectos que se implementan.
Comisión Paritaria sobre los Derechos de la Tierra	9-07-97	Definir e impulsar una nueva política de transformación agraria y desarrollo rural, así como establecer los mecanismos de cumplimiento de los Acuerdos relativos al tema agrario.
Comisión Paritaria de Reforma y Participación	3-09-97	Elaborar e impulsar el contenido de las reformas constitucionales, legales e institucionales que garanticen y aseguren la participación plena de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.
Comisión Coordinadora del Foro de la Mujer	2-03-98	Instancia que permite la identificación e incorporación de organizaciones de mujeres para proponer el cumplimiento de diversos aspectos de los Acuerdos vinculados a las mujeres.
Dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra (CONTIERRA)	26-06-97	Facilitar la resolución conflictos sobre la tenencia, derecho de posesión o propiedad de la tierra.

Comisión Interinstitucio-nal para la Agilización de la Cooperación Internacio-nal (CIACI)	2-04-97	Darle seguimiento puntual a los aspectos de cooperación relacionados con los Acuerdos de Paz.
Comisión Consultiva para la Reforma Educativa	24-10-97	Elaboración y realización de la reforma de la educación a cargo del Ministerio de Educación.

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos de Paz.

- Se asume un criterio de realismo y amplia concertación.
- Se contempla un mecanismo de acompañamiento nacional, y uno de verificación internacional.
- Se asocia la convergencia de esfuerzos por parte de las organizaciones sociales y políticas con el desarrollo y la convivencia democrática.

Por otra parte, el acuerdo de cronograma distingue entre los compromisos que calendariza y los que no pueden ser sujetos de tal calendarización, ya sea por la naturaleza de los mismos (compromisos permanentes como los relativos a derechos humanos) o que corresponde cumplir a otros organismos del Estado distintos del Ejecutivo o bien que están sujetos a las recomendaciones de las comisiones (paritarias o no), de donde emanan lo que podríamos llamar los compromisos de segunda generación derivados de los Acuerdos de Paz.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede inferir que existió una estrategia de implementación de los Acuerdos de Paz. Dicha estrategia trata de ser coherente con la naturaleza de la agenda pactada y pretendería superar la lógica de las partes que prevaleció durante las negociaciones, para lograr una estrategia incluyente, con el sentido gradual de un proceso de tal naturaleza, que priorice el cumplimiento de aquellos compromisos que desaten dinámicas. Asimismo, aunque se señala la responsabilidad fundamental del Estado en la implementación de los acuerdos, reconoce que requiere, necesariamente, de la convergencia y participación de diversos actores sociales y políticos del contexto nacional, así como del acompañamiento de la comunidad internacional.

No obstante, el proceso de implementación de los acuerdos no fue coherente con el marco conceptual que la inspiró. Hubo un desfase entre la teoría y la práctica, al cual se hace referencia en los párrafos siguientes y que se manifestó en la ausencia de involucramiento de actores estratégicos, en la falta de priorización en el cumplimiento de los compromisos pactados, y en la manifestación de resistencias explícitas o implícitas que han boicoteado el proceso de implementación desde su inicio. Tal vez la mejor expresión de las limitaciones en el involucramiento de actores estratégicos en el proceso de implementación fue la ausencia de los partidos políticos, con las consiguientes consecuencias que se producen cuando los compromisos tienen que concretarse en la agenda legislativa.

Pese a la acertada comprensión y conceptualización de la estrategia de implementación de los acuerdos, que como se señaló antes se manifiesta en la parte considerativa del llamado Acuerdo de cronograma, hay un elemento preciso que podría ser incoherente con el propósito de superar la lógica de las partes que prevaleció durante la etapa de las negociaciones. Esta incoherencia se puede situar en la naturaleza, objetivo y funciones que el citado acuerdo le adjudica a la llamada Comisión de Acompañamiento (CAAP). Sin desconocer las virtudes que tuvo la CAAP durante los primeros años de implementación de los acuerdos, ella reprodujo la lógica prevaleciente durante las negociaciones. En otras palabras, la implementación siguió respondiendo en última instancia a la acción de las partes signatarias de los Acuerdos de Paz y la verificación internacional, creando una percepción de exclusión en el resto de sectores. Las comisiones, paritarias y no paritarias, dieron un aporte importante, ya que se constituyeron con participación de representantes y representativos de distintos sectores de la sociedad civil, pero ciertas decisiones cruciales quedaron en manos de la CAAP.

La anterior valoración tiene su base en el contenido de las entrevistas realizadas durante la presente investigación, donde la crítica más repetida y de mayor importancia es la que se refiere a cierta apropiación que hicieron "las partes" del proceso de implementación. Un ex funcionario de la SEPAZ afirmó que: ". . . eran mecanismos que tendían a depositar en el gobierno y la URNG la decisión sobre los interlocutores sociales que participaban en los espacios de negociación Estado y sociedad

civil"; agregando que: "Se reservaron para sí un espacio privilegiado que de alguna manera debilitaba la participación de sectores que o no estuvieran identificados con el gobierno o no estuvieran identificados con URNG. Entonces eso redujo la amplitud de la participación."

Un alto dirigente empresarial, expresó que:

> ". . . la apuesta inicial para la implementación de los acuerdos fue la de confiar en los actores que la habían suscrito y por eso es que nosotros vemos una Comisión de Acompañamiento que, como la primera punta de lanza de todo el proceso de la institucionalidad de la paz, estaba fuertemente integrada por los actores que suscribieron los acuerdos. Esto por un lado era positivo porque sin duda, eran quienes estaban directamente imbuidos del proceso de negociación y que conocían a fondo los compromisos suscritos, pero por otro lado, pudo haber dado la sensación en algún momento, como efectivamente ocurrió, que el proceso estaba depositado solamente en pocas manos, con pocos actores y esto no le permitió ser una instancia más incidente. . .. creo que hubo en algún momento esa percepción de que pocas partes o pocos actores fueron quedándose como depositarios de la agenda de la paz. . ."

Uno de los negociadores gubernamentales llegó más lejos en su crítica, al afirmar que:

> "La Comisión de Acompañamiento fue un mecanismo inútil pensado en el momento del cierre de la negociación para garantizarle su futuro a la comandancia de la URNG. Cometieron un enorme error. Cómo es eso de las partes si URNG dejó de ser parte en el momento que firmó la paz y se convirtió en un grupo político, qué privilegio particular tenía URNG para seguir monopolizando el proceso."

La Comisión de Acompañamiento también ha sido objeto de crítica desde una perspectiva diferente, relacionada con un mandato insuficiente. Un alto funcionario de Naciones Unidas en Guatemala señaló que:

> "Reconociendo el gran valor de la SEPAZ y de la Comisión de Acompañamiento, creo que en cuanto a mecanismos se debería de haber implementado más que una comisión de acompañamiento, una comisión implementadora de los acuerdos, con un grado de incidencia política mucho mayor de la que tiene la Comisión de Acompañamiento".

En similar dirección opinó uno de los negociadores de la ex guerrilla, al señalar que:

> "En cuanto a los mecanismos nacionales, con la Comisión de Acompañamiento, como su mismo nombre lo define, era de acompañamiento al cumplimiento de los acuerdos y no tenía facultades para exigir el cumplimiento de los acuerdos, más bien su facultad principal es la de determinar ajustes en plazos para su cumplimiento."

Coincide esta apreciación con la proporcionada por un dirigente religioso, quien indicó que: "En cuanto a la Comisión de Acompañamiento, su mismo nombre le restó mayor beligerancia en la posibilidad de incidir y dirigir las políticas de los Acuerdos de Paz."

En una apreciación intermedia, uno de los ex negociadores gubernamentales afirmó en la entrevista que: ". . . la Comisión de Acompañamiento. . . tuvo la lógica de hacer un observatorio político para la guerrilla. . ." Hizo sin embargo, una valoración positiva de la institucionalidad de la paz particularmente porque: ". . . no fue un diálogo de la sociedad, sino fue la primera vez que se dio un diálogo Estado-sociedad acerca de temas sustantivos". Agregó que en los primeros dos años: ". . . si uno los analiza a través de los mecanismos que se tuvieron, tenemos frutos muy concretos y los mecanismos e instituciones si fueron eficaces".

Ahora bien, más allá de las críticas que puedan plantearse hacia la Comisión de Acompañamiento, también hay

señalamientos a la práctica política de las partes signatarias en la etapa de implementación. Un ex funcionario de la SEPAZ afirmó en la entrevista correspondientes que:

> "El partido de gobierno del diente al labio se comprometió con varios temas pero en la práctica no cumplió dichos compromisos. Y en el caso de URNG ese afán de copar los espacios sociales y de hegemonizarlos hizo que muchas comisiones dentro de la institucionalidad de la paz, al ser copadas precisamente por las organizaciones sociales vinculadas a URNG o afines a URNG, excluyeran a otros sectores que no estaban en contra o a favor de la URNG, pero sólo el hecho de ser excluidos empezaron a sentirse ajenos al proceso."

En las entrevistas realizadas es reiterado el señalamiento de la ausencia de actores que se consideran estratégicos para el proceso de implementación. Éstos son el sector privado y los partidos políticos. Un intelectual indígena afirmó que: "Se auto excluyó el sector empresarial y nadie lo excluyó a él, mas bien no confió en los Acuerdos de Paz. . ." En este mismo sentido, uno de los negociadores gubernamentales señaló que: ". . . el sector excluido es el CACIF, porque ahí si hubo una resistencia orgánica. Porque el CACIF se auto excluyó desde las reuniones iniciales".

Por otro lado, otro de los negociadores oficiales señaló que: ". . . el gran ausente tanto en el diálogo, como en la definición de la agenda, como en el momento de la construcción de los acuerdos fueron los partidos políticos". Coincide con esta apreciación uno de los negociadores de la insurgencia, argumentando además que: ". . . eso llevó a que en el Congreso la situación fuera muy adversa para el mismo proceso de paz, por la falta de compromiso de los partidos que no estaban participando en el proceso de implementación". También coincide en señalar esta ausencia un alto funcionario de Naciones Unidas, quien afirmó que: "Hay sectores excluidos, fundamentalmente me parece que lo más importante, lo más serio de la exclusión son los partidos políticos". Este funcionario agregó: "Otra de las ausencias fuertes yo diría que son los medios de comunicación".

C. Factores que incidieron en el proceso de implementación

El debilitamiento político "de las partes"

Los efectos negativos de la prevalencia de la lógica de las partes, señalada antes, se agravaron debido al debilitamiento político de las mismas. Una de ellas, la URNG, sufrió un proceso de divisiones internas que la debilitó sustancialmente. El corolario de este debilitamiento se puede observar en los resultados de las elecciones generales del 2003, donde URNG puso en riesgo su inscripción legal como partido político, ya que su candidato presidencial apenas obtuvo el 2.58% del total de los votos emitidos.[30] Un dirigente religioso entrevistado afirmó que: "La misma URNG como una de las partes signatarias de los Acuerdos de Paz se desboronó y, los actores claves que estuvimos articulando propuestas, nos fuimos aislando y empezamos a enfrentarnos."

La otra parte firmante, el gobierno, cambió de conducción política, al haber ganado las elecciones de 1999 el partido de oposición, el FRG, cuya voluntad política en relación al proceso de paz era negativa desde la etapa de las negociaciones. Uno de los negociadores gubernamentales recordó que en relación al Acuerdo de Contadora, lo que se buscaba garantizar con esa iniciativa era: ". . . que los partidos políticos que eran contendientes en la elección de 1995 iban a continuar negociando

30. La Ley Electoral exigía en ese momento un mínimo del 4% para mantener el registro. No obstante, se establece que un partido no desaparecerá si obtiene el menos una diputación. La URNG logró dos diputados en las elecciones de noviembre del 2003.

después del cambio de gobierno. Pero el general Ríos Montt, dijo que ellos no iban a seguir".

La nueva administración gubernamental del FRG, aunque inició su gestión reconociendo el carácter de Estado de los

Acuerdos de Paz, tuvo un desempeño que se caracterizó por un estancamiento e, inclusive retroceso, en cuanto al cumplimiento de los mismos.[31]

La extinción de la Asamblea de la Sociedad Civil

El otro hecho importante que agravó los efectos negativos de la "lógica de las partes" fue la extinción que sufrió la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), sin que haya emergido un espacio similar que le diera un sustento de representatividad social al proceso de implementación de los Acuerdos.

A esta debilidad se hace referencia en el Seminario Permanente sobre Realidad Nacional organizado por ASIES, con ocasión de la presentación de la propuesta "Hacia una estrategia renovada de implementación de los Acuerdos de Paz", al afirmar que:

> "Las lecciones aprendidas señalan que en los últimos cinco años, en la implementación de los Acuerdos de Paz hubo ausencia de base social y de canales de expresión por parte de la sociedad civil, o para la sociedad civil. Es decir, podemos señalar que durante el proceso de negociaciones hubo un mecanismo, la Asamblea de la Sociedad Civil, que tuvo la capacidad de hacer propuestas a la mesa de negociaciones. Eso le dio, en parte, una base social que impulsó el proceso de negociaciones. Observamos que durante el proceso de implementación de los Acuerdos, desde 1997, no hubo esos espacios de participación, no hubo esos canales a través de los cuales la sociedad participara y, asimismo, impulsara el proceso." [Urrutia, 2002a: 16].

La prevalencia de una visión plana respecto a los compromisos

Otro problema relacionado con la estrategia de implementación de los acuerdos es que hubo insuficiente coherencia con la visión de ejes temáticos que establece el Acuerdo de cronograma: i) Eje de reasentamiento, incorporación de la URNG y reconciliación nacional; ii) Eje de desarrollo humano integral; iii) Eje de desarrollo productivo sostenible; y iv) Eje de modernización del Estado democrático [Gobierno de Guatemala y URNG, 1996: Numeral 6]. En su lugar prevaleció una

31. Informes de MINUGUA, 2000-2004.

concepción "cuantitativa" que asumía el proceso de cumplimiento en términos de compromisos concretos sin mayor criterio de prioridad ni de ejes temáticos. Relacionado con lo anterior, todos los compromisos se pusieron en un mismo nivel, no se estableció una priorización de acuerdo a su importancia, se convirtieron en una lista de supermercado, de la cual cada uno de los actores involucrados presionó para su cumplimiento [Urrutia, 2002a: 16]. En otras palabras, fue hasta cierto punto una visión acumulativa de cumplimiento de compromisos particulares, en vez de una visión integral que priorizara la importancia de ciertos temas por encima de otros.

Un resultado negativo de esta visión plana y sin prioridades fue que los reiterados incumplimientos condujeron a repetidas recalendarizaciones. Dicha función (de calendarizar y recalendarizar) la ejecutó la Comisión de Acompañamiento, de conformidad con lo establecido en el inciso (d) del numeral 193 del Acuerdo de cronograma, atribución y práctica que, a su vez, reforzó la llamada "lógica de las partes" en la estrategia de implementación de los Acuerdos de Paz, con su consabido y ya mencionado efecto de percepción excluyente.

Las debilidades estructurales de la estrategia de implementación

En resumen, la estrategia de implementación de los Acuerdos de Paz padeció de ciertas debilidades estructurales, entre ellas la prolongación de la lógica de partes que había prevalecido durante la etapa de las negociaciones, la visión del proceso de implementación en términos de compromisos individualizados y no de ejes fundamentales alrededor de los cuales se

articularan los compromisos, lo que a su vez trajo consigo la falta de priorización consecuente con la importancia relativa de los diferentes compromisos.

El resultado más notorio de las debilidades en la estrategia de implementación de los Acuerdos de Paz ha sido la falta de involucramiento de actores estratégicos en el proceso de implementación, habiéndose imposibilitado la construcción de una correlación de fuerzas (tanto social como política) que viabilizara el efectivo cumplimiento de los acuerdos pactados.

Las debilidades más allá de la estrategia de implementación

Es importante aclarar que las debilidades estructurales que pueden haber caracterizado la estrategia de implementación de los Acuerdos de Paz, de ninguna manera invisibilizan la responsabilidad que corresponde a las fuerzas sociales y políticas que resistieron y/o se opusieron al cumplimiento de los acuerdos, habiendo logrado relativo éxito. Es lo que en el léxico de los procesos de construcción de paz se conoce como *spoilers*. En el caso guatemalteco se puede hacer referencia a la oposición manifiesta y a veces latente, de ciertos sectores empresariales, ciertos sectores militares, algunos intelectuales con posturas abiertamente neoliberales y el crimen organizado.

Según opinión de un dirigente religioso entrevistado, en el período posconflicto se contrapusieron dos agendas diferentes: ". . . la agenda de los Acuerdos de Paz y la agenda neoliberal. . .", refiriendo en esta última agenda las privatizaciones y: "Una serie de medidas que ejecutó más de uno de los gobiernos pasados, comenzando con el primero después de la firma de la paz".

Un ex funcionario de la SEPAZ, al referirse a los oponentes del proceso de paz, señaló que: ". . . han sido ciertos grupos económicos que han boicoteado las reformas fiscales, grupos conservadores en lo político que boicotearon la reforma constitucional, y creo que ciertos actores dentro del Ejército que han boicoteado u obstaculizado el fortalecimiento del poder civil. . ." Un funcionario de las Naciones Unidas hizo una precisión respecto a los grupos opuestos al proceso de paz, al afirmar que: "Los de la Liga Pro Patria dijeron claramente que se oponían a los Acuerdos de Paz por considerar que la guerrilla estaba derrotada y lo único que se debía haber hecho era finalizar el conflicto por la vía armada y no por la vía negociada." El funcionario de Naciones Unidas citado también señaló que: ". . . es evidente que todos aquellos sectores que tienen mayores dificultades para aceptar modificaciones en las correlaciones de poder se oponen a los Acuerdos de Paz o a ciertos acuerdos que apuntan a resolver problemas estructurales." Agregó dicho personaje a aquellos que tienen vínculos con el crimen organizado.

Un ex negociador gubernamental recordó que como consecuencia de su participación en el proceso de negociaciones de paz fue judicialmente demandado por "la línea dura del CACIF", acusándolo de la comisión de ocho delitos, tales como traición a la patria, asociaciones ilícitas, etc., como parte de su intento por parar las negociaciones de paz. Un sacerdote entrevistado relativizó la caracterización de los opositores a los Acuerdos de Paz, y al respecto indicó: ". . . no me atrevería a generalizar diciendo sector militar o sector empresarial. . . Pero sí me atrevería a pensar, por ejemplo, que hay todavía una oposición a los Acuerdos de Paz en aquellas personas que reflejan una mentalidad liberal o neoliberal. Hay empresarios, militares, civiles y más. . ."

Hay dos aspectos en los que estas oposiciones tuvieron particular impacto. Uno es el resultado negativo de la consulta popular en mayo de 1999, lo cual bloqueó la aprobación de las reformas constitucionales que establecía el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. El otro fue el atraso en el impulso de la reforma tributaria y fiscal pactada, con el fracaso del esfuerzo que para rescatar este aspecto incumplido significó el frustrado Pacto Fiscal. En ambos casos se manifestaron intereses contrarios al contenido y espíritu de los Acuerdos de Paz, de manera explícita o encubierta. Un análisis de esos hechos puede explicitar las responsabilidades correspondientes. Dicho análisis rebasa los propósitos de la presente investigación, pero es importante mencionarlos para relativizar la apreciación crítica que se tiene sobre la estrategia de implementación de los acuerdos. En otras palabras, la falta de cumplimiento de muchos de los compromisos no se debió necesariamente a una debilidad de la estrategia de implementación, sino también a otros factores.

En todo caso, las debilidades estructurales de la estrategia de implementación que se han señalado anteriormente, pueden ser consideradas como elementos importantes en la explicación de la falta de involucramiento de actores cuyo peso específico era y es fundamental para la construcción de la correlación de fuerzas que requiere el impulso del tipo de transformaciones que están contenidas en los Acuerdos de Paz guatemaltecos.

4.LA PAZ Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN GUATEMALA

En las secciones anteriores se hizo un recuento de diferentes aspectos relacionados con los antecedentes de la democratización en Guatemala hasta la firma de los Acuerdos de Paz. Se señaló que el proceso político iniciado con el golpe militar de 1982 y reforzado con el nuevo golpe de 1983 se vio impactado por el proceso de paz por razones internas y externas que lo convirtieron en un proceso de transición democrática, habiéndose logrado, a partir de la nueva Constitución y el primer gobierno civil importantes avances en la estructura formal de la democracia en el país. Asimismo, se presentó un resumen de los diferentes temas abordados en los Acuerdos de Paz y los mecanismos creados para ponerlos en práctica, resaltando el vínculo entre las dimensiones analizadas en este estudio y el contenido de los acuerdos. Finalmente, se hizo una breve reseña del proceso de implementación de los acuerdos y un análisis crítico de la estrategia seguida para implementarlos.

Corresponde ahora analizar qué sucede en el proceso de democratización luego de la firma de la paz. Como se ha expresado anteriormente, una de las metas centrales del proceso de paz en su conjunto era llevar a Guatemala a superar los problemas que dieron origen al conflicto y desde un inicio, en Querétaro, las partes determinaron que la democracia era el sistema político que debería adoptarse en la nueva Guatemala del posconflicto. Era a través de la democracia que la sociedad debería buscar las fórmulas para superar los problemas políticos, económicos y sociales que dieron origen al conflicto en primer lugar. El Acuerdo de Querétaro rebasa una definición puramente normativa de la democracia y le asigna un contenido económico, social y político, al punto que establece como uno de sus componentes: "El acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y recursos de la naturaleza que deben basarse en principios de justicia social."[32]

El objetivo de este estudio es analizar a fondo, en cada una de las dimensiones identificadas como centrales, cuánto ha avanzado realmente la democratización en Guatemala, relacionándola con el proceso de paz y utilizando para ello la diversidad de fuentes de información cualitativa y cuantitativa recabadas en este estudio. Se trata, en pocas palabras, de establecer el impacto del proceso de paz en la construcción de la democracia.

A efecto de tener consistencia en la presentación de resultados, en las cinco dimensiones se presentan en secuencia los resultados de las boletas de juicios de valor completadas por los entrevistados, los principales hallazgos derivados de las entrevistas, datos de encuestas de opinión pública relevantes para este estudio y, finalmente, indicadores específicos y agregados que muestran más allá de las percepciones, cuáles son los logros y limitaciones reales en la construcción de la democracia en el país. El análisis que compara la situación prevaleciente al momento de la firma de la paz y actualmente, se hará de acuerdo a los temas, subtemas e indicadores que se establecen en el marco teórico.

32. Gobierno de Guatemala/URNG, "Acuerdo de Querétaro", inciso h del numeral I, México, 25 de junio de 1991.

4.1. EL ESTADO DE DERECHO

Al igual que en el caso de El Salvador, la reforma judicial en Guatemala no se inicia con los Acuerdos de Paz, sino que a mediados de los años ochenta. El proceso de reforma al sistema de justicia, sin embargo, se ve limitado por la prevalencia del conflicto armado y el Estado contrainsurgente, y no es sino hasta después de la firma de la paz que se vislumbra la viabilidad de las reformas.

Este estudio se propuso revisar una serie de factores asociados al desarrollo del Estado de Derecho en la década del posconflicto, tratando de concentrarse en la evolución de algunos indicadores, así como en la visión y evaluación de élites locales e informantes claves a los que se consultaron. Este apartado, se estructura de la siguiente manera: Se presentan las valoraciones de las élites entrevistadas, y se revisan los indicadores relacionados con el desenvolvimiento de tres áreas pertinentes a la vigencia del Estado de Derecho: El fortalecimiento de la legalidad, la vigencia de derechos civiles y políticos, y la vigencia de derechos individuales. Finalmente se presentan las conclusiones.

A. Valoración de las élites con respecto al Estado de Derecho

Los resultados que se observan en el cuadro III.18 provienen de las respuestas de 50 miembros de la sociedad guatemalteca, en este caso considerados élites sociales, políticas y económicas, a quienes se pidió que completaran las boletas de juicios de valor (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados vinculados con el Estado de Derecho.

Se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada uno de los indicadores, de manera que el lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: a) avance significativo; b) avance regular; y c) estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, se han agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido avance significativo (cuando el avance sustancial y moderado es arriba del 60%); avance regular (cuando el avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%); y estancamiento (cuando avance sustancial y moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

En el caso del Estado de Derecho se observa que no ha habido avance, según los entrevistados, en cuanto a la disminución de la impunidad y la ausencia de poderes paralelos en el Estado. De hecho solo 12% y 6% consideran que ha existido algún grado de avance moderado. La mayoría considera que el avance ha sido leve, que no ha existido cambio e, incluso, que ha habido retrocesos en cuanto a la ausencia de impunidad y los poderes paralelos en el Estado. Esto es particularmente notorio en el caso de ausencia de poderes paralelos en el Estado, tema en el cual casi un tercio de los entrevistados percibe que ha habido retrocesos. En el tema de la impunidad sin embargo, también cabe notar que un 14% de los entrevistados considera que ha habido retroceso. En el tema de mayor acceso a la justicia y la autonomía de poderes constitucionales, solo alrededor de un tercio de los entrevistados considera que el avance ha sido moderado. Por aparte, casi un 40% de los entrevistados que llenaron boleta de juicios de valor estiman que ha habido cambios en el tema de reducción de violaciones al derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal. En estos dos casos, según los criterios utilizados, se puede concluir que el avance en estos dos temas ha sido regular.

En contraste, en los indicadores relacionados con las libertades, se encuentran avances importantes. Es así que el 80% considera que ha habido avances en la libertad de asociación, el 88% que ha habido avances en la libertad de manifestación y reunión, 78% en la libertad de elegir y ser electo, mientras que el 86% estima que ha habido avances en la libertad de expresión. Según los criterios utilizados en este estudio, es en estos temas relacionados con las libertades, en donde se denotan cambios importantes, que superan el 60% de las percepciones e los entrevistados. En la gráfica III.1 se observa el porcentaje de las élites que consideraba a 2004 que habían habido avances sustanciales o moderados en los diferentes indicadores del Estado de Derecho.

Además de pedirles a los entrevistados que llenaran la boleta de juicios de valor acerca de la paz y la democratización, se hicieron entrevistas a profundidad con base en una guía común en Guatemala y en El Salvador. En el caso de Guatemala y en relación con el Estado de Derecho, los entrevistados son bastante coincidentes en sus apreciaciones. En primer lugar, se expresan de manera generalizada muy críticos respecto de la impunidad, argumentando que sigue existiendo, lo cual niega la consolidación del Estado de Derecho en el país. Hay algunas pocas expresiones tendientes a reconocer alguna ligera mejoría en este tema. En similar sentido se manifestaron los entrevistados ante el tema de los poderes paralelos, ligándolos al pasado contrainsurgente y a sus vinculaciones externas, particularmente en lo referente al narcotráfico.

De igual manera, hay una muy significativa coincidencia en el reconocimiento de la incidencia positiva que ha tenido el proceso de paz en el respeto a los derechos civiles y políticos de la población. Todos los entrevistados ubican en este tema los mayores logros del proceso de paz. Algunos entrevistados expresaron algunas acotaciones dirigidas a cualificar el aporte de la paz al Estado de Derecho, en términos de considerar su carácter democrático, más allá del respeto a la sola legalidad.

Cuadro III.18 VALORACIÓN DE LAS ÉLITES GUATEMALTECAS SOBRE EL ESTADO DE DERECHO (Porcentajes)

Indicador	Tipo de avance					
	Sustancial	Moderado	Leve	Sin cambio	Retroceso	Total
Disminución de la impunidad	0	12	22	52	14	100
Mayor acceso a la justicia	0	26	48	24	2	100
Autonomía de poderes constitu-cionales y órganos fiscalizadores	0	33	33	26	8	100
Ausencia de poderes paralelos en el Estado	0	6	29	37	28	100
Libertad de asociación	47	33	16	2	2	100
Libertad de manifestación y reunión	54	34	6	6	0	100
Libertad de elegir y ser electo	36	42	16	6	0	100
Libertad de expresión	57	29	12	2	0	100
Reducción de violaciones al derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal	6	31	29	20	14	100

Fuente: Datos de boletas de juicios de valor recabadas para esta investigación.

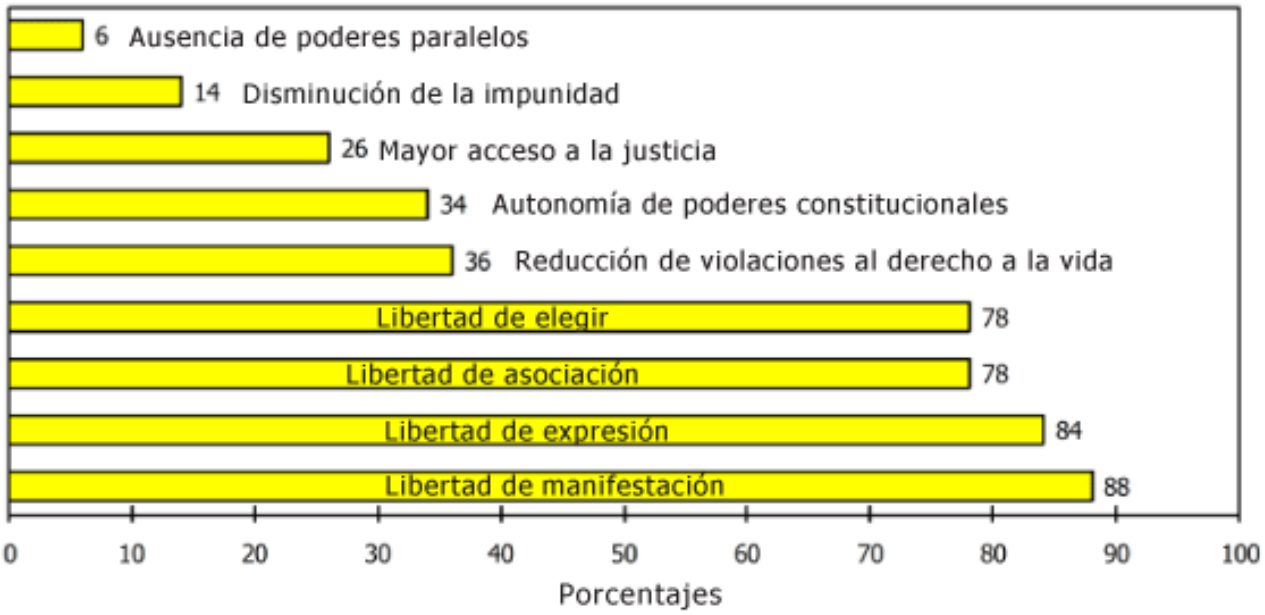
En estas apreciaciones sobre el Estado de Derecho, aunque en general se reconocen avances a partir del proceso de paz, los entrevistados también se manifestaron insatisfechos con los mismos, por considerarlos insuficientes.

Desde la perspectiva de un académico maya, para la población indígena: ". . . el proceso de paz ha iniciado en los últimos años a decirles que son sujetos de derecho, ese sí es un mayor impacto. . ." Incluso, afirma que: ". . . los guatemaltecos, a raíz de los Acuerdos de Paz, tanto de la negociación como en la implementación, han empezado a preocuparse más por sus derechos civiles y políticos, es decir me parece que estamos regresando a la primavera democrática en donde se empezaba a

ver la necesidad de la participación. . ." Un ex comandante guerrillero reconoció que: ". . . en el tema de la vigencia de los derechos cívico-políticos, yo creo que hay una transformación esencial, que es terminar la política de represión del Estado. . ."

Un connotado académico entrevistado dijo que: ". . . en cuanto a la vigencia de los derechos cívicos y políticos, sin lugar a dudas, yo creo que el proceso de paz ha permitido que los ciudadanos hagan uso de los derechos cívicos y políticos que les corresponden. . ." De igual manera se expresa un líder religioso al asegurar que en esta materia: ". . . sí hay avances. . ." También coincide en esta apreciación un periodista entrevistado, al decir que: ". . . en el tema de los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos, ha habido avances muy importantes, en términos de

Gráfica III.1GUATEMALA: PERCEPCIÓN DE LAS ELITES DE AVANCE SUSTANCIAL O MODERADO EN EL ESTADO DE DERECHO



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

la participación ciudadana en las discusiones y en el hecho de que haya desaparecido el temor a ser perseguidos por profesar una ideología. . ."

Una dirigente política con un pasado beligerante en el tema de la lucha por los derechos humanos aseguró que: ". . . respecto a la vigencia de derechos cívicos y políticos yo sí estoy convencida que hay un avance importante. . ." Esta opinión coincide plenamente con la expresada por un oficial militar en retiro, quien dijo que: ". . . definitivamente sí ha habido un gran avance. Ahora se permite la vinculación y asociación a la organización política de tu elección sin temor de ser cuestionado", citando su caso como un ejemplo ilustrativo.

A estas apreciaciones optimistas se contrapone la visión generalizadamente negativa sobre la persistencia de la impunidad. Un ex comandante guerrillero afirmó que "El aspecto de la impunidad, yo creo que es lo que más rezago tiene. . .", opinión coincidente con la de un alto dirigente del CACIF, quien dijo que ". . . el tema de la impunidad es el tumor canceroso que afecta a nuestro sistema. . ." Una académica, ex ministra de Estado, afirmó que: "En el tema de la reducción de la impunidad, ahí no me atrevería a decir que ha habido avances". Un sacerdote entrevistado cree: "que sigue habiendo enorme impunidad".

Sin embargo, hubo algunas opiniones que relativizaron la gravedad de la situación, al reconocer avances, aunque limitados. Un militar retirado dijo que: "En el tema de la reducción de la impunidad, existen algunos casos que nos dan claras muestras que estamos en el camino de eliminarlas", haciendo referencia a las capturas de ex funcionarios del gobierno del

FRG. En este mismo sentido, un ex negociador de la insurgencia, que posteriormente pasó a ser alto funcionario del gobierno del FRG, afirmó que: "En cuanto a la impunidad, también es bajo el avance, pero sí hay acciones orientadas a castigar a los responsables de distintos tipos de delitos". Otra ex funcionaria del gobierno del FRG también coincidió en la apreciación de que: "En cuanto a la impunidad, yo creo que se ha reducido levemente, pero se ha reducido. . ."

Otro tema que ha cobrado especial importancia en Guatemala es el referente a los poderes paralelos, en clara referencia al crimen organizado. Al respecto, un alto dirigente del CACIF aseguró que: "Los poderes paralelos permanecen intactos, y lo que ha sucedido es que se han mutado. . ." Con esta apreciación coincide un ex comandante guerrillero quien refiriéndose al crimen organizado en sus diferentes expresiones dice que: ". . . ahora se habla más de ellos, pero que están actuando en el país desde hace más de veinte años, entonces esos actores se han mantenido o bien se han desarrollado más. . ." De igual manera, un pastor evangélico afirmó que en cuanto a los grupos paralelos: ". . . hay señales de su existencia, todavía están incrustados en las instituciones de justicia. . ." De igual manera, un sacerdote católico consideró que: "En cuanto al control de los llamados grupos paralelos, yo creo que hubo un intento de control en el gobierno de Arzú, pero salieron vigorizados y fortalecidos en el gobierno de Portillo, entonces allí hemos tenido un retroceso significativo".

Un general retirado reconoce también la existencia de esos grupos paralelos, pero, al igual que algunos otros de los entrevistados, afirmó que: "Eso de los grupos paralelos cobró fuerza otra vez con la llegada del FRG al gobierno, porque allí iban en las estructuras gubernamentales gente vinculada a cosas feas del pasado, narcotráfico, contrabando, bandas de sicarios, etc." En un agudo señalamiento un periodista entrevistado dijo que: "Con respecto a los grupos paralelos la paz no ha contribuido a su control, más bien lo que ha contribuido es a ponerlos en evidencia." Hubo una referencia significativa a la concepción de los grupos paralelos por parte de una ex funcionaria del gobierno del FRG, quien refirió tal calificación a otro tipo de actores, relacionándolos con los responsables de la ampliación de las brechas sociales, con: ". . . un poder que impide, por ejemplo, que se pueda perseguir a los evasores fiscales. Es un poder paralelo porque está más allá del Estado".

Otro tema importante tratado en las entrevistas fue el de la independencia de las instituciones del Estado, como un componente central del Estado de Derecho. Al respecto hubo reconocimiento de avances limitados. Un empresario muy conocido e influyente afirmó que antes de los Acuerdos de Paz:

> ". . . las decisiones eran relativamente fáciles de tomar entre el sector privado y el gobierno, por ejemplo. Hoy en día ya ese proceso no es admisible. Antes era fácil visualizar que el Congreso era absolutamente sumiso al Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia era sumisa al Ejecutivo. Hoy en día ya hay indicios importantes que la separación de poderes está comenzando a funcionar. . ."

También hicieron referencia varios entrevistados a la importancia que han adquirido instituciones importantes del Estado de Derecho que antes del proceso de paz no existían, o carecían de relevancia, tales como la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y otras, argumentando que dicha relevancia es producto del proceso de paz. A un nivel más amplio, en relación con el Estado de Derecho, entre los entrevistados, en general, priva el sentido de las apreciaciones que hizo un alto funcionario del Sistema de Naciones Unidas, quien aseguró que: ". . . progresivamente, el Estado de Derecho se va fortaleciendo. . .", argumentando que ". . . los Acuerdos de Paz han contribuido conceptual-mente al fortalecimiento del poder civil y, desde ese punto de vista, a un incremento del respeto al Estado de Derecho".

B. Las percepciones ciudadanas con respecto al Estado de Derecho

En Ciencia Política se ha dado en años recientes un debate entre quienes afirman que es la percepción y apoyo de las élites lo fundamental para la consolidación de la democracia, y aquellos que afirman que la percepción y adhesión de las masas adquiere cada vez más relevancia y que puede incluso, sobrepasar a la de las élites en la práctica. La experiencia en diversos países latinoamericanos desde el inicio de la tercera ola de democratización ha mostrado que ambos grupos, las élites y las masas, pueden tener una incidencia significativa en el desarrollo o estancamiento de la democracia. Es por ello que en la medida de lo posible, además de la opinión de las élites, se presentan también datos de opinión pública. Estos datos fueron recabados por el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP) en el año 2004.

En relación con el Estado de Derecho, se presentan en el cuadro III.19 los promedios obtenidos en ocho variables relacionadas con el tema. Las variables fueron recodificadas en una escala de 0-100 puntos para mejor comprensión. En esta escala el 0 es un resultado negativo, mientras que el 100 es el resultado más positivo posible.

Un primer grupo de variables se relaciona con la percepción de libertad que tienen los ciudadanos para ejercer ciertas libertades básicas, que deben ser garantizadas en cualquier país. Entre esas libertades se encuentra la percepción de libertad para participar en grupos, para manifestar, para votar y para postularse a cargos públicos. Como puede verse, la libertad para participar en grupos y la libertad para votar son las que obtienen las puntuaciones más altas, con 78 y 84 puntos respectivamente. Se observa que existen diferencias con la percepción de libertad para manifestar pacíficamente y para postularse a cargos públicos, las cuales obtienen un punteo de 61 y 59 puntos. Todas las libertades se encuentran por encima del punto de referencia de 50 puntos, que marca el límite entre un resultado positivo (de 50 para arriba) y uno negativo (de 49 para abajo).

Otro tema relacionado con el Estado de Derecho que se aborda en la encuesta, es el de la confianza en el sistema de justicia. En este caso, el promedio es de solo 44 puntos. En otras palabras, los guatemaltecos expresan baja confianza en su sistema de justicia. Uno de los temas relacionados que en años recientes ha adquirido relevancia en Guatemala es el de la seguridad ciudadana, que también obtiene un promedio bajo de 45 puntos. Se ha encontrado que la baja confianza en las instituciones de justicia, e incluso en la democracia en general, se encuentra ligada, entre otros factores, a la percepción de inseguridad que sienten los ciudadanos [Azpuru, 2004a]. Los dos últimos ítems relacionados con el Estado de Derecho que se muestran en el cuadro III.19 se refieren al apoyo que muestran los ciudadanos hacia los principios del debido proceso. Se observa que la mayoría de guatemaltecos apoyan el debido proceso, parte fundamental de un Estado de Derecho. Tanto la creencia en que la ley debe respetarse siempre, como la creencia en que siempre es necesaria una orden de juez para entrar a la casa de un sospechoso, obtienen promedios altos, de 76 y 75 puntos respectivamente.

C. Los indicadores del Estado de Derecho

Luego de haber presentado una visión general de la percepción de las élites y los ciudadanos en general sobre el Estado de Derecho, se presenta ahora un análisis más detallado de los diversos componentes de esta dimensión. Para el efecto se utilizan indicadores agregados, es decir,

Cuadro III.19PERCEPCIONES ACERCA DE DISTINTAS VARIABLES RELACIONADAS CON EL ESTADO DE DERECHO (Muestra nacional del estudio de cultura democrática 2004, Escala 0-100)

Variable	N	Promedio
Percepción de inseguridad	1,658	45
Percepción de libertad para participar en grupos	1,570	78
Percepción de libertad para votar	1,589	84
Percepción de libertad para manifestar	1,406	61
Percepción de libertad para postularse a cargos públicos	1,338	59
Confianza en el sistema de justicia	1,525	44
Creencia en que la ley debe respetarse siempre	1,570	76
Creencia en que es necesaria la orden de juez para ingresar a casa de un sospechoso	1,575	75

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP.

datos cuantitativos que muestran si efectivamente han existido o no cambios concretos en esta dimensión.

El primer tema, **fortalecimiento de la legalidad**, es condición inherente (aunque puede ser insuficiente) al Estado de Derecho. Es más, su misma existencia está determinada por la positividad de la legalidad. Esto implica, necesariamente, la

ausencia de impunidad, el acceso a la justicia, la inexistencia de poderes paralelos y la autonomía de los poderes constitucionales y de instancias fiscalizadoras. El resultado negativo de la consulta popular sobre las reformas constitucionales limitó el avance y profundización de muchos de los compromisos de los Acuerdos de Paz que se refieren a estos aspectos, particularmente en lo relacionado con la modernización del sistema de justicia, incluyendo la indispensable necesidad de constituir la carrera judicial. Sin embargo, a pesar de este trascendental revés, por la vía de la legislación ordinaria se han provocado modificaciones importantes, tal el caso de la reformas a la Ley del Organismo Judicial a través del Dto. Legislativo 112-97, así como la promulgación de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, aprobada por el Congreso el 30 de noviembre de 1999.

Sin embargo, no ha habido una ruptura con el pasado de impunidad, puesto que los hechos señalados por la CEH no han sido juzgados, aunque es importante señalar que el reconocimiento de esa realidad fue posible por el contenido del informe de la Comisión, rendido públicamente en febrero de 1999. También hubiera sido importante en la búsqueda de la ausencia de impunidad, la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción, instalada el 31 de diciembre del año 2002. Sin embargo el entorno político neutralizó por completo esta posibilidad. Tal vez la iniciativa de mayor trascendencia en la lucha contra la impunidad hubiera sido la creación de la Comisión de Investigación de Grupos Ilegales y Clandestinos de Seguridad (CICIACS), a partir del 13 de marzo del año 2003, iniciativa que fue abortada a partir de opinión contraria que dio la Corte de Constitucionalidad y que en diciembre de 2005 fue retomada por el vicepresidente de la República. En el recuadro III.1 se compara la legislación y hechos relevantes al momento de firmar la paz (1996) con lo ocurrido en el período del posconflicto en relación con este tema.

En relación con el **incremento, descentralización y ampliación de los operadores de justicia,** de acuerdo con MINUGUA, al momento de la firma de la paz Guatemala contaba con 205 tribunales de primera instancia y 279 juzgados de paz, mientras que, de acuerdo a la misma fuente, en junio de 2003 habían 281 tribunales de primera instancia y 379 juzgados de paz, aumentando, en conjunto, en un 74%.

En el año 2002 se crearon los Juzgados Móviles, a partir de reformar los artículos pertinentes del Código Procesal Penal. Esta iniciativa permite que la justicia se acerque físicamente a los ciudadanos. Pero además, para el año 2002, el Organismo Judicial contaba con 550 administradores de justicia, entendiendo como tales a jueces, administradores e intérpretes. Durante el período post conflicto también se creó la Comisión de Asuntos Indígenas del Organismo Judicial. En 151 salas y 89 tribunales del noroccidente del país, región predominantemente indígena, la justicia

Recuadro III.1GUATEMALA: AVANCES EN LA LEGISLACIÓN CONTRA LA IMPUNIDAD, 1995 Y 1996-2005(Indicador de avance: nueva legislación contra la impunidad)

1995

- Constitución Política de la República de 1985, artículos 2, 203, 204, 205.
- En 1994 se creó el Ministerio Público (MP) como entidad independiente.

1996-2004

- Los Acuerdos de Paz contemplaron una serie de propuestas de reforma a la Constitución sobre derechos, responsabilidades, nombramientos, ascensos, formación, disciplina, garantías, procedimientos y sanciones a los jueces del Organismo Judicial. Dichas reformas fueron rechazadas por la población en la Consulta Popular de mayo, 1999.
- El informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) denunció múltiples violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno.
- A pesar de la percepción de impunidad ha habido algunos avances en casos importantes de violencia política, en los cuales se ha vinculado a militares: Caso Myrna Mack (antropóloga asesinada en 1990), Epaminondas González (entonces Presidente de la Corte de Constitucionalidad asesinado en 1994), Pedro Sas Rompich (asesinado por un escolta presidencial en 1996) y Juan José Gerardi (Obispo de la Iglesia católica asesinado en 1998).
- Modificación de la Ley del Organismo Judicial a través del Decreto 112-97 en 1997.

- Decreto 48-1999, Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. Aprobada por el Congreso el 30 de noviembre 1999.
- Por Acuerdo Gubernativo 27-2003 del 5 de febrero de 2003 se creó, integró e instaló la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción instalada el 31 de diciembre del 2002.
- Creación de la Comisión de Investigación de Grupos Ilegales y Clandestinos de Seguridad (CICIACS), a partir del 13 de marzo de 2003. En el año 2004 la propuesta fue rechazada por el Congreso. El poder Ejecutivo la retomó a través del Vicepresidente en agosto, 2006.

es accesible en idiomas vernáculos. El Organismo Judicial también ha instalado 10 Centros de Justicia (que habrían sido 16 a finales del 2004) concebidos para apoyar el proceso de educación legal, capacitación de los operadores de justicia y de grupos organizados.

El 19 de julio del año 1999, según Acuerdo Gubernativo 525-99, se creó la Defensoría de la Mujer Indígena, en correspondencia con la mayor situación de vulnerabilidad en que se encuentra ese sector de la población. En el 2001, el Organismo Judicial creó la Coordinadora de la Modernización de la Justicia (COMOJ) y al año siguiente, constituyó la Comisión Interinstitucional de Combate Contra la Corrupción (CICOR), integrada por cuatro miembros del gobierno (Organismo Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y Defensoría Pública) y cuatro de la Sociedad Civil (Asociación de Periodistas de Guatemala (APG), Cámara de Periodistas y dos ciudadanos ilustres). Paralelamente y hasta mayo del año 2002, se habían instalado 42 bufetes populares en todo el país. En julio de 1998 se inició el Servicio Público de la Defensa Penal, para garantizar el derecho a la defensa a todos los ciudadanos, así como el respeto al debido proceso.

Lo más trascendental surgido de los Acuerdos de Paz en relación con esta temática fue la creación de la Comisión de Apoyo y Fortalecimiento de la Justicia, mediante el Acuerdo Gubernativo 221-97, de fecha 3 de julio de 1997. Esta Comisión produjo un informe, cuyas recomendaciones son parte de lo que se ha llamado Acuerdos de Paz de segunda generación y desarrollan los compromisos y postulados establecidos en los primeros. Cumplido con su mandato, dicha prestigiada Comisión se convirtió en la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, mediante el Acuerdo Gubernativo 30-2000, del 11 de julio del año 2000.

En el recuadro III.2 se compara la legislación y hechos relevantes al momento de firmar la paz (1996) con lo ocurrido en el período del posconflicto en relación con este tema.

En términos de **autonomía presupuestaria,** ésta ha sido una de las principales reivindicaciones de las autoridades del Organismo Judicial. En el año 2000, que corresponde a la ejecución del presupuesto que había sido aprobado durante el último año del gobierno que firmó la paz, el Organismo Judicial contó con un presupuesto de 494 millones de quetzales, frente a un gasto público ejecutado por el Organismo Ejecutivo de 19,109.8 millones de quetzales (o sea que correspondía a un poco más del 2.5%). En el año 2001, el presupuesto asignado al Organismo Judicial descendió a 453 millones de quetzales, frente a un

Recuadro III.2GUATEMALA: INCREMENTO, DESCENTRALIZACIÓN O AMPLIACIÓN DE OPERADORES E INSTANCIAS DE JUSTICIA, 1995 Y 1996-2004

A 1995

- De acuerdo con MINUGUA al momento de la firma de la paz Guatemala contaba con 205 tribunales de primera instancia y 279 juzgados de paz.

1996-2004

- Surgimiento de otras instancias vinculadas al tema
- Creación de la Comisión de Apoyo y Fortalecimiento de la Justicia por Acuerdo Gubernativo 221 - 97 del 3 de julio de 1997. La Comisión presentó un importante informe con recomendaciones.
- Se inició el Servicio Público de Defensa Penal a partir de julio de 1998.

- Creación de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), según Acuerdo Gubernativo 525-99 del 19 de julio de 1999.
- Creación de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, Acuerdo Gubernativo 30-2000, del 11 de julio de 2000.
- Instalación de 42 bufetes populares en todo el país a mayo 2000.
- En julio de 2001 el Organismo Judicial creó la Coordinadora de la Modernización de la Justicia COMOJ.
- Creación en junio de 2001 de la Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos (UPRECO) según Acuerdo Gubernativo 172-2001.
- En 2002 se creó la comisión de magistrados para atender el tema de interculturalidad, y darle seguimiento al tema de multiculturalismo, atención a comunidades en su propio idioma, contratación de personal bilingüe.
- Mediante el Decreto 51-2002 se establecieron los juzgados móviles. En el año 2002 el Organismo Judicial contaba con 550 administradores de justicia (entre jueces, administradores e intérpretes).
- En octubre de 2002 el Organismo Judicial integró la Comisión Interinstitucional de Combate contra la Corrupción (CICOR) integrada por cuatro miembros del gobierno (Organismo Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y Defensoría Pública) y cuatro de la sociedad civil (APG, Cámara de Periodistas y dos ciudadanos ilustres).
- Para el año 2003 el personal bilingüe del Organismo Judicial incluía: 98 jueces, 323 auxiliares de justicia, 43 intérpretes y 107 del personal administrativo. Todos ellos trabajan en 21 departamentos de acuerdo a la necesidad de traducción, por lo que no se puede hablar de un número exacto de juzgados con personal bilingüe.
- De acuerdo con MINUGUA, a junio de 2003 el sistema judicial contaba con 281 tribunales de primera instancia y 379 juzgados de paz (aumento del 74% respecto al momento de la firma de la Paz).
- El Organismo Judicial ha instalado 16 centros de justicia (para 2004) concebidos para apoyar el proceso de educación legal, capacitación de los operadores de justicia y grupos organizados.

presupuesto del Ejecutivo que subió a 21,327 millones (es decir que porcentualmente el aporte al Organismo Judicial se redujo a un 2.1%). En el año 2002, el presupuesto bajó aun más, a 407 millones, de cara al presupuesto del ejecutivo que subió a 22,541.1 millones (correspondiente a un 1.8%). Sin embargo, en el año 2003 el presupuesto del Organismo Judicial tuvo un alza importante, pues ascendió a 623 millones, frente al presupuesto del ejecutivo que subió a 29,688.9 millones (sin embargo, en términos porcentuales apenas volvió a llegar a un 2.1% del presupuesto nacional).

También es importante señalar que la Dependencia para la Formación Institucional de la Corte Suprema de Justicia (la Escuela de Estudios Judiciales), ha regularizado la selección de los candidatos a jueces, quienes se incorporan a un curso de formación que dura seis meses, los egresados del curso integran un listado del cual la CSJ nombra a los jueces. Sin embargo, ha habido señalamientos de que la Corte ha obviado tal listado en algunos nombramientos o que, al margen del rendimiento demostrado, se designa de manera casual. No hay aún normativa legal que obligue a la CSJ al respecto. Pero en términos generales, en comparación con el pasado, se ha profesionalizado el proceso de formación y selección de jueces.

En el recuadro III.3 se compara la legislación y hechos relevantes al momento de firmar la paz (1996) con lo ocurrido en el período del posconflicto en relación con este tema.

Un indicador fundamental del Estado de Derecho en Guatemala se relaciona con la **ausencia de poderes paralelos**, es decir aquellos tentáculos extra-legales que intentan interferir en las decisiones de los agentes de gobierno. Los hechos más importantes en materia legal en este aspecto son dos. Por una parte la constitución de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS) y la disolución del Estado Mayor Presidencial, hecho ocurrido el 24 de septiembre del año 2003. Y por otra parte, el proceso abortado y ahora relanzado de constituir la CICIACS, al cual se hizo referencia anteriormente. En el recuadro III.4 se compara la legislación y hechos relevantes al momento de firmar la paz (1996) con lo

ocurrido en el período del posconflicto en relación con este tema.

En el tema de la **vigencia de los derechos humanos,** las diferencias entre la situación prevaleciente al momento de la firma de la paz y actualmente, son importantes, no sólo en términos de producción legislativa, sino que fundamentalmente en las condiciones políticas que posibilitan tal vigencia. Basta recordar que todavía en 1997 Guatemala era uno de los casos más connotados en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y actualmente ha superado tal situación, llegando incluso a ser miembro de dicha Comisión y, en la actualidad, del Consejo de Derechos Humanos de reciente creación, y que sustituyó a la anterior Comisión. Los informes de MINUGUA y de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), no evidencian una situación generalizada de violaciones a estos derechos. En el cuadro III.20 se muestra en detalle la comparación entre las denuncias recibidas en la PDH al momento de firmar los acuerdos y el año 2002 como parámetro de referencia. Se observa que en general se da una disminución importante en las denuncias.

A continuación se especifica en mayor detalle lo ocurrido en el tema global de derechos humanos. Las libertades civiles y políticas son fundamentales para el desarrollo democrático. En relación con estas

Recuadro III.3GUATEMALA: AVANCES EN LA AUTONOMÍA Y LA TRANSPARENCIA JUDICIAL EN EL POSCONFLICTO, 1995 Y 1996-2004

A 1995

- Constitución Política de la República de 1985, artículos 205, 207, 209, 213, 215.

1996-2004

- En 1999 el presupuesto del Organismo Judicial fue de 366.5 millones de quetzales, frente al gasto público ejecutado del Gobierno Central (Organismo Ejecutivo) de 18,728.2 millones de quetzales. Ello equivale al 1.9% del total.
- En 2000 el presupuesto del Organismo Judicial fue de 494 millones de quetzales, frente al gasto público ejecutado del Gobierno Central (Organismo Ejecutivo) de 19,109.8 millones de quetzales. Ello equivale al 2.6% del total.
- En 2001 el presupuesto del Organismo Judicial fue de 453 millones de quetzales, frente al gasto público ejecutado del Gobierno Central (Organismo Ejecutivo) de 21,327 millones de quetzales. Ello equivale al 2.1% del total.
- En 2002 el presupuesto del Organismo Judicial fue de 407 millones de quetzales, frente al gasto público ejecutado del Gobierno Central (Organismo Ejecutivo) de 22,541.1 millones de quetzales. Ello equivale al 1.8% del total.
- En 2003 el presupuesto asignado al Organismo Judicial fue de 623 millones de quetzales, frente al gasto público aprobado del Gobierno Central (Organismo Ejecutivo) de 29,688.6 millones de quetzales. Ello equivale al 2.1% del total.
- La Dependencia para la Formación Institucional de la Corte Suprema de Justicia hace la selección de los candidatos a jueces para un curso de formación que dura seis meses. A partir de las listas de los graduados de esos cursos, la Corte Suprema de Justicia lleva a cabo los nombramientos.

libertades, se han visto importantes avances en el período del posconflicto en Guatemala. Respecto de la libertad de asociación, el Congreso aprobó el 14 de marzo de 1996, cuando el proceso de negociaciones estaba en su recta final, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En su décimo tercer informe (octubre de 2002), MINUGUA indica que entre las fechas de 1 de junio de 2001 al 30 de junio de 2002, verificó cuatro casos de violaciones al derecho de asociación. En relación con el derecho a la libre expresión y emisión del pensamiento, de acuerdo a MINUGUA, el Fiscal Especial del MP, que atiende delitos contra periodistas y sindicalistas, recibió, entre junio de 2001 y junio de 2003, 89 quejas de la prensa. En su décimo tercer informe la Misión indica que entre las fechas del 1 de junio del 2001 al 30 de junio del 2002, verificó tres casos de violaciones al derecho de libertad de emisión del pensamiento. Esta cifra es similar a los dos casos que

Recuadro III.4 GUATEMALA: INDICADORES RELACIONADOS CON LA AUSENCIA DE GRUPOS PARALELOS EN EL POSCONFLICTO, 1995 Y 1996-2004

1995

- Constitución Política de la República de 1985, artículos 203, 205 211.
- El Estado Mayor Presidencial (EMP) señalado como un poder paralelo independiente dentro del aparato estatal durante el conflicto armado interno.

1996-2004

- Ley de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS) para disolver el Estado Mayor Presidencial, aprobada por el Congreso de la República el 24 de septiembre 2003.
- Se crea la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Clandestinos de Seguridad (CICIACS) el 13 de marzo de 2003.
- El 3 de mayo de 2004 la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República dio un dictamen desfavorable a la aprobación de la Ley de conformación de la CICIACS, posteriormente el 5 de mayo, la Comisión de Gobernación también dictaminó desfavorablemente. Ambas Comisiones aducen que la Ley de la CICIACS viola la Constitución de la República.
- Posterior a los dictámenes de las Comisiones del Congreso, tanto el Ejecutivo, algunos partidos políticos, diversos sectores sociales y la comunidad internacional propusieron que se realicen más consultas (incluyendo a la Corte de Constitucionalidad) para hacer una nueva propuesta.
- La Vicepresidencia de la República quedó encargada en agosto de 2006, de retomar este tema e impulsarlo.

Cuadro III.20 GUATEMALA: DENUNCIAS RECIBIDAS[a/] POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS INDIVIDUALES 1995 Y 2002 POR AUXILIATURA DEPARTAMENTAL DE LA PDH

Auxiliatura departamental	1995							2002[b/]				
	(1)[c/]	(2)[d/]	(3)	(4)[e/]	(5)	(6)[f/]	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Guatemala	50	32	7	133	0	30	2	11	45	23	29	3
Huehuetenango	1	4	0	20	0	0	0	0	3	20	0	0
Quetzaltenango	16	7	0	8	0	0	1	1	4	18	3	1
Quiché	6	7	0	39	0	0	0	0	2	6	0	0
San Marcos	19	12	0	15	0	0	0	0	1	19	1	0
Sololá	4	1	0	12	0	1	0	0	2	34	0	0
Totonicapán	3	10	0	14	0	0	1	0	0	8	0	1
Chimaltenango	3	5	0	16	0	0	0	0	0	16	0	0
Escuintla	19	11	0	13	0	1	0	2	4	0	7	1
Jalapa	2	9	0	8	0	0	0	2	3	10	2	0
Jutiapa	7	1	2	7	0	0	0	1	1	18	0	0
Retalhuleu	1	0	0	12	0	0	0	0	0	16	1	0
Sacatepéquez	25	6	0	6	0	0	0	1	0	5	0	0
Santa Rosa	11	7	0	12	0	0	2	1	2	10	1	2
Suchitepéquez	6	1	0	6	0	4	0	1	0	28	0	0
Alta Verapaz	10	4	0	21	0	1	0	2	6	15	8	3
Baja Verapaz	21	1	0	10	0	0	0	1	1	14	1	1
Chiquimula	1	1	0	0	0	0	0	2	0	6	1	3
Petén	6	1	0	31	0	1	0	0	2	23	0	0
El Progreso	0	1	0	10	0	0	0	0	2	6	0	0
Izabal	17	1	1	4	0	0	0	2	17	3	2	2
Zacapa	2	2	0	8	0	1	0	0	0	1	0	1
Auxiliatura Municipal de Nebaj, Quiché	0	3	0	11	0	1	0	0	2	6	1	0
Auxiliatura municipal de Poptún, Petén								1	3	3	0	0
Auxiliatura regional de Coatepeque, Quetzaltenango								3	0	19	2	4
Auxiliatura regional de Ixcán, Quiché								0	1	4	3	0
Totales	230	127	10	416	0	40	6	31	101	331	62	22

Derechos violados: (1) A la vida. (2) De detención legal. (3) Libre emisión del pensamiento. (4) A la seguridad. (5) De reunión y manifestación. (6) A la integridad. (7) A la dignidad. (8) A la vida. (9) A la seguridad. (10) Abuso de autoridad. (11) A la integridad. (12) A la dignidad.

(a) En el caso de los datos de 1995 el Informe incluye todas las denuncias recibidas, en el caso del Informe de 2002 se incluyen aquellas denuncias recibidas y tramitadas.

(b) En el Informe anual circunstanciado del año 2002 de la PDH se omite la especificación de las denuncias recibidas sobre los derechos humanos, se

presume que por ausencia de denuncias a violaciones de esos derechos, por lo que únicamente se tomaron en cuenta aquellos que aparecen en el informe.

(c) Las violaciones al derecho a la vida incluyen muerte extrajudicial.

(d) Las violaciones al derecho de detención legal incluyen desaparición forzada y detención ilegal.

(e) Las violaciones al derecho a la seguridad incluyen abuso de autoridad y amenazas.

(f) Las violaciones al derecho a la integridad incluyen tortura.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Circunstanciados 1995 y 2002 de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).

MINUGUA verificó como violaciones en esta materia entre el 21 de noviembre de 1994 y el 21 de febrero de 1995. Es decir que la situación permaneció estable. Sin embargo, en una buena parte del período de gobierno del FRG, fueron denunciadas públicamente múltiples acosos y hasta amenazas a periodistas y medios.

En lo que respecta a la libertad de elegir y ser electo, en 1999 participó por primera vez la URNG como partido legalmente constituido, completando el pluralismo político. MINUGUA en su décimo tercer informe dice que entre el 1 de julio del año 2001 y el 30 de junio del año 2002 verificó la violación de dos casos relativos a derechos políticos, aunque no son específicamente sobre la materia de elegir y ser electos. Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que estaban pactadas en los Acuerdos de Paz se aprobaron en 2004, pero sin tomar en cuenta el contenido del

Reuadro III.5AVANCES EN LA EXISTENCIA DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICAS, 1995 VS. 1996-2003

1995

- Constitución Política de la República artículos 34, 35, 113, 136, 245.
- MINUGUA no contempló violaciones a estos derechos en su primer informe.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985.

1996-2003

- Decreto 11-1996 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por el Congreso el 14 de marzo 1996.
- En su décimo tercer informe, MINUGUA indica que entre las fechas 1 de julio de 2001 al 30 de junio de 2002 verificó cuatro casos de violaciones a estos derechos.
- En su décimo tercer informe, MINUGUA indica que entre las fechas 1 de julio de 2001 al 30 de junio de 2002 verificó la violación de dos casos sobre derechos políticos, aunque no son específicamente relacionados con el derecho a elegir y ser electo.
- De acuerdo con MINUGUA el Fiscal Especial del Ministerio Público recibió, entre junio de 2001 y junio de 2003, 89 quejas de la prensa sobre delitos a periodistas y sindicalistas.
- En su décimo tercer informe, MINUGUA indica que entre las fechas 1 de julio de 2001 al 30 de junio de 2002 verificó tres casos de violaciones al derecho de libertad de emisión del pensamiento.
- En las elecciones de 1999 participó por primera vez en el posconflicto la izquierda revolucionaria a través de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), convertida en partido político.
- En 2004 el Congreso de la República aprobó una serie de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985. Algunas de esas reformas fueron cuestionadas por el Tribunal Supremo Electoral y organizaciones e la sociedad civil.

informe presentado por la Comisión específica que creó el Tribunal Supremo Electoral en el marco de lo estipulado por el compromiso respectivo de los Acuerdos de Paz. Los contenidos aprobados son de interés de los partidos (financiamiento, acceso a medios), así como ampliar las posibilidades de participación ciudadana, pero mantienen vacíos importantes relativos a la democratización y fiscalización de los partidos mismos. En el recuadro III.5 se compara la legislación y hechos relevantes al momento de firmar la paz (1996) con lo ocurrido en el período del posconflicto en relación con los derechos civiles y políticos.

En relación con la vigencia de los derechos individuales, durante el período del 21 de noviembre de 1994 al 21 de febrero de 1995, MINUGUA admitió para su verificación 22 denuncias de violación al derecho a la vida por comisión de ejecución

extrajudicial, mientras que en su tercer informe, la Misión indicó que entre el 1 de julio del año dos mil uno al 30 de junio de 2002, verificó once casos de violaciones al derecho a la vida. Este indicador marca una diferencia significativa, pues en tres meses (de noviembre 1994 a febrero 1995) hubo 22 verificaciones frente a 11 casos que verificó en el año comprendido de julio 2001 a junio 2002.

También es relevante señalar que en las postrimerías de las negociaciones de paz, en el año de 1996, se promulgó el Decreto Legislativo 18-1996, referente a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En relación con el número de torturas, MINUGUA admitió para su verificación 12 denuncias de violaciones a este derecho, en el período comprendido del 21 de noviembre de 1994 al 21 de febrero de 1995 (es decir tres meses), mientras que en su décimo tercer informe, la Misión indica que entre el 1 de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002 (o sea un año), verificó 9 casos de violaciones al derecho a la integridad personal y 16 casos de violaciones al derecho a la seguridad y libertad personal (incluye desapariciones forzadas (5), intimidaciones, amenazas de muerte y uso excesivo de la fuerza). Respecto de casos de desapariciones forzadas, en el primer período indicado (de tres meses, años 1994/95) MINUGUA admitió para su verificación cinco casos, número que coincide con el mencionado durante su décimo tercer informe, pero ocurridos en un año (2001/2002). Las amenazas e intimidaciones a operadores de justicia y activistas de derechos humanos no fueron investigados por MINUGUA en su primer informe (año 1994/95), mientras que posteriormente ha informado que ha investigado 43 casos de amenazas contra defensores de derechos humanos en 1998, 77 en el año 2000, 140 en el 2001, y 82 en el 2002. De acuerdo con la información recabada por

Reuadro III.6GUATEMALA: INDICADORES ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON LOS DERECHOS INDIVIDUALES EN EL POSCONFLICTO, AVANCES EN EL RESPETO AL DERECHO A LA VIDA Y OTROS DERECHOS, 1995 VS. 1996-2004

1995

- Constitución Política de la República, artículos 1, 2, 3.
- MINUGUA admitió para su verificación 22 violaciones a este derecho en el período comprendido entre 21 de noviembre de 1994 y 21 de febrero de 1995.
- MINUGUA admitió para su verificación 12 violaciones relacionadas con tortura o uso excesivo de la fuerza en el período comprendido entre 21 de noviembre de 1994 y 21 de febrero de 1995.
- MINUGUA no contempló violaciones relacionadas con amenazas e intimidaciones a operadores de Justicia o promotores de Derechos Humanos durante su primer informe.

1996-2004

- Decreto 18 - 1996. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas ratificada por el Congreso de la República el 25 de febrero de 2000, fecha que se declara el día nacional de las víctimas de la violencia.
- En su décimo tercer informe, MINUGUA indica que entre el 1 de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002 verificó 11 casos de violaciones al derecho a la vida.
- En su décimo tercer informe, MINUGUA indica que entre el 1 de julio de 2001 al 30 de junio de 2002 verificó 9 casos de violaciones al derecho a la integridad personal y 16 casos de violaciones al derecho a la seguridad y libertad personal (incluyendo 5 desapariciones forzadas, intimidaciones, amenazas de muerte y uso excesivo de la fuerza).
- MINUGUA investigó 43 casos de amenazas contra defensores de derechos humanos en 1998, 57 en 1999, 77 en 2000, 140 en 2001 y 82 en 2002.

la PDH,[33] y comparando el año 1995 con el año 2002, las denuncias sobre violaciones al derecho a la vida disminuyeron de 230 a 31, mientras que violaciones a la libre emisión del pensamiento se reportaron, en 1995, únicamente 10, y las correspondientes al derecho a la reunión y manifestación, en ese mismo año, ya fueron inexistentes. Estos rubros ya no aparecen en el reporte de la PDH del año 2002. Sin embargo, el rubro correspondiente al derecho a la integridad (que incluye torturas) reporta aumento, pues se dieron 40 casos en 1995 frente a 62 en el año 2002. De igual manera, el

33. Información elaborada con base en los datos de los Informes Circunstanciados 1995 y 2002 de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

rubro de derechos a la seguridad reporta un aumento de 416 a 432 en el mismo período. Otras violaciones como las detenciones ilegales, la libre emisión del pensamiento y a la libertad de reunión y manifestación que aparecen reportadas en la PDH en el año de 1995, no se encuentran reportadas en el año 2002, por lo que podría presumirse ausencia de denuncias al respecto. En el recuadro III.6 se compara la legislación y hechos relevantes al momento de firmar la paz (1996) con lo ocurrido en el período del posconflicto en relación con este tema.

Los indicadores agregados presentados anteriormente pretenden dar una visión general acerca de los cambios reales ocurridos en relación con el Estado de Derecho en Guatemala, presentando una comparación entre la situación existente al momento de firmar la paz y lo ocurrido a lo largo del período del posconflicto, mas específicamente entre 1996 y 2004.

D. Visión estratégica sobre el Estado de Derecho

La investigación parte de considerar, en el tema del Estado de Derecho, que son contenidos fundamentales de éste el fortalecimiento de la legalidad, la vigencia de los derechos civiles, sociales y políticos y, en general, de los derechos individuales. Por lo tanto la revisión de los indicadores investigados, de las entrevistas realizadas y de las boletas de evaluación, están referidos a dichos contenidos fundamentales.

Sin embargo, falta hacer consideraciones generales que proporcionen una visión más amplia, desde la cual se comprendan los resultados concretos que en esta sección se resumen. En este sentido, la diferencia sustancial más significativa y trascendental relativa al Estado de Derecho es lo que se puede llamar la *universalidad de su legitimidad*, entendida como la aceptación casi universal (los términos absolutos son inexistentes) sobre la legitimidad del Estado. Éste fue el aporte estratégico que significó el fin del enfrentamiento armado interno, por la vía de la negociación política que se reconoció desde su inicio, en el marco constitucional vigente.

Esta universalidad de legitimidad se constituye a partir de que deja de cuestionarse el Estado de Derecho y los grupos que lo enfrentaban se incorporan a la legalidad. No hay, a partir de ese momento, un reto al Estado ni a la naturaleza del régimen democrático prevaleciente, por ningún grupo social o político. Todos aceptan el Estado de Derecho como el marco dentro del cual se deben dilucidar las contradicciones sociales y la lucha por el poder político del Estado.

Pero, los resultados de la presente investigación sobre el proceso de paz y la democratización, en el tema del Estado de Derecho, muestra que la mayor debilidad del mismo radica en la prevalencia de la impunidad, mientras que los avances más importantes se expresan en la vigencia de los derechos civiles y políticos, avances que, durante el gobierno del FRG se revirtieron parcialmente, dadas las amenazas y agresiones que sufrieron algunos operadores de justicia, activistas de derechos humanos y periodistas.

La generalizada percepción negativa relativa a la impunidad, que tiene respaldo fáctico, no niega los importantes esfuerzos que se han dado para fortalecer el sistema de justicia, aunque también hay coincidencia en señalar la insuficiencia de los mismos. Sin embargo, el primer logro trascendental relativo a la lucha contra la impunidad es el reconocimiento de su existencia, magnitud, orígenes y consecuencias actuales, particular-mente en lo referido a los poderes ocultos y paralelos que constituyen las estructuras del crimen organizado que crecieron cobijados en la impunidad contrainsurgente. Para el logro de este propósito fue fundamental el Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico, producto de los Acuerdos de Paz, presentado públicamente el 25 de febrero de 1999. Allí está la historia del conflicto armado interno y de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en esa etapa, así como la constatación de la proyección actual que tienen los poderes paralelos que desde entonces se construyeron y desarrollaron.

Se ha logrado tal nivel de reconocimiento público respecto de la existencia de los poderes paralelos que se crearon las

condiciones para constituir la CICIACS el 24 de septiembre del año 2003, decisión del ejecutivo que, como ya se indicó anteriormente, no prosperó en el legislativo, pero que fue retomada por la vicepresidencia de la República. Ahora bien, sin desconocer que los Acuerdos de Paz crearon el contexto que posibilitó visibilizar en su profunda gravedad el problema de los poderes ocultos vinculados al crimen organizado, es necesario hacer ver que los Acuerdos no trataron expresamente la materia.

En síntesis, la opinión que prevaleció fue definitivamente negativa en los aspectos de la persistencia de la impunidad y de los llamados grupos paralelos de poder, así como a la insuficiencia del sistema de justicia en su conjunto para enfrentar tal reto al Estado de Derecho. Este señalamiento se complementa con una de las quejas de las autoridades del Organismo Judicial, en el marco de sus necesidades y de cumplir con los mandatos de los Acuerdos de Paz, cual es el aumento a su presupuesto, sin encontrar una respuestas satisfactoria, principalmente en los últimos años, cuando los montos asignados incluso han disminuido.

Aunque aún se reportan amenazas e intimidaciones a operadores de justicia, activistas de derechos humanos y comunicadores sociales, los principales aportes del proceso de paz a la democratización están referidos a la vigencia de los derechos cívicos y políticos. El primero y sustancial reconocimiento del aporte de la paz a la democratización fue que las violaciones a los derechos humanos dejaron de ser una política institucional del Estado. Al grado que Guatemala dejó de tener una relatoría especial en el tema de derechos humanos por parte de la ONU (octubre 1998); posteriormente el país fue electa miembro de la Comisión de Derechos Humanos y, recientemente, electo para conformar el actual Consejo de Derechos Humanos que sustituyó a la anterior Comisión en el año 2006.

La libertad de expresión, de organización y de participación política se vieron fortalecidas sustancialmente. Esta realidad se manifiesta tanto de manera empírica por los datos que reflejan los indicadores investigados, como en las percepciones que manifestaron los entrevistados. Los entrevistados durante la investigación percibieron que las libertades de expresión y manifestación son las que más avance han tenido, seguidas cercanamente por las libertades de asociación y de elección. Y esta opinión favorable dista de ser conservadora.

La incorporación de la ex guerrilla como partido político completó el abanico del pluralismo ideológico y nadie ha quedado fuera de la posibilidad de manifestarse políticamente. Tampoco hay una persecución dirigida a evitar la participación política de los ciudadanos, y aunque haya casos aislados de violencia política, no se ha señalado al Estado una responsabilidad institucional; al menos por acción, ya que por omisión sí podría señalársele la responsabilidad que deriva de su debilidad para garantizar el pleno ejercicio de dichos derechos. Los temas relativos al acceso a la justicia, así como el de la autonomía de los poderes del Estado, han tenido avances, aunque limitados.

En términos cuantitativos, el necesario fortalecimiento del sistema de justicia para enfrentar y superar la impunidad existente y consolidar el Estado de Derecho se ve favorecido con el incremento de un 74% de juzgados de paz y de primera instancia, ocurrida durante la etapa de implementación de los Acuerdos de Paz correspondientes. Pero además del aporte cuantitativo, hay un esfuerzo de índole cualitativa, con la instalación de los denominados Centros de Justicia (que son 10 y serán 16 a finales del 2004) concebidos para apoyar el proceso de formación en la materia tanto a operadores de justicia como a grupos organizados de la sociedad civil. La acertada escogencia de los jueces también ha sido apoyada con el proceso de formación en el cual participan los aspirantes durante seis meses. Sin embargo, no se ha logrado obligar a las máximas autoridades del Organismo Judicial a que necesariamente nombren en correspondencia con este proceso formativo. También se contribuyó en el rumbo de fortalecer la administración de justicia con el acceso que tienen los habitantes del occidente del país, predominantemente indígena, a traductores para poderse expresar en las diligencias judiciales. En la protección a los sectores más desvalidos para ejercer sus derechos individuales fue significativa la constitución de la Defensoría de la Mujer Indígena y, en general, para garantizar el derecho a la defensa de todos los ciudadanos y el respeto al debido proceso, se inició durante la etapa de implementación de los Acuerdos, el Servicio Público de la Defensa Penal.

E. Conclusiones acerca del Estado de Derecho

El Estado de Derecho, en su comprensión democrática, más allá de una visión eminentemente legalista, se ve fortalecido estratégicamente por el proceso de paz. Es posible argumentar en el sentido de esta afirmación partiendo desde la misma etapa de las negociaciones, al haberse pactado realizar las mismas dentro del marco constitucional, hasta llegar a considerar el propio contenido y espíritu de los Acuerdos de Paz que ponen énfasis en la dimensión política de la democracia (derechos civiles y políticos, fortalecimiento institucional, etc.). El fortalecimiento institucional se ve favorecido por el auge que tiene el tema de la institucionalidad democrática en la dinámica social y política posconflicto. Sin embargo, se ve debilitado por la persistencia de la impunidad de personajes que en el pasado o en el presente siguen vinculados a los llamados poderes paralelos.[34]

4.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El análisis comparado de la situación prevaleciente al momento de la firma de la paz y la correspondiente al año 2003, en la dimensión de democracia representativa se hará sobre la base de dos variables principales:

34. Organizaciones de derechos humanos han denunciado que tanto ex militares como algunos grupos de poder económico podrían estar vinculados a estos grupos armados ilegales [Peacock y Beltrán, 2004].

la existencia de elecciones democráticas y la institucionalización política. Cada una de ellas se ha dividido en los subtemas que en este estudio se han considerado pertinentes. En el caso de las elecciones democráticas, estos subtemas son elecciones libres, periódicas y plurales, así como la representatividad en cargos de elección popular. Cada uno de esos subtemas se expresan, para los efectos de su medición y comparación, en indicadores. De igual manera, en el caso de la institucionalización política, los subtemas a considerar han sido la credibilidad de la institucionalidad electoral y la estabilidad del sistema de partidos políticos, sub temas que se han expresado en indicadores para los propósitos referidos.

Cabe recordar que las elecciones fueron utilizadas a lo largo de la historia política de Guatemala por gobiernos autoritarios que generalmente a través de procesos fraudulentos intentaron presentar un aura de legalidad. Las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente en 1984 y los procesos electorales posteriores -pese a haber sido realizados inicialmente dentro del marco de una política contrainsurgente–fueron adquiriendo sin embargo, no solo la legalidad sino la legitimidad necesarias para hacerlos confiables a los ojos de los ciudadanos y la comunidad internacional (ver "Procesos electorales de 1984 a 1995" en este capítulo).

A finales de 1995 se realizaron las últimas elecciones dentro del período del conflicto armado; ya para entonces el proceso de paz se encontraba en su etapa definitoria y las negociaciones habían impactado sustancialmente el proceso político nacional. En este marco, dichas elecciones generales contaron con un pluralismo político donde los únicos ausentes eran las organizaciones insurgentes, pero participó un partido político que, en gran medida, expresaba su visión política: el Frente Democrático Nueva Guatemala. El Partido Socialista Democrático (miembro de la Internacional Socialista), aunque venido a menos, también participó (y luego desapareció por no obtener el mínimo de votos necesarios ni elegir a ningún diputado). En total había 29 partidos políticos, casi todos de derecha o de centro derecha.

Sin embargo, pese a haberse ampliado el pluralismo, la participación ciudadana no llegó a la mitad de la población empadronada (únicamente emitió su voto el 46.8%).[35] Sololá fue el departamento que reportó mayor participación (57.1% de los empadronados), frente a San Marcos que fue el departamento con menos participación (42.4% de los empadronados). En todos departamentos del país aumentó la participación de

35. Según Boneo y Torres Rivas [2000], el padrón electoral puede estar sobredimensionado en un 25%, lo cual, de ser cierto, relativizaría los datos sobre el

abstencionismo electoral.

votantes (en términos porcentuales en relación a los empadronados) de 1995 a 1999; aumento que se mantuvo, pero en menor proporción, al comparar las elecciones de 1999 con las del año 2003. En este último caso sólo hubo cinco departamentos con porcentajes ligeramente inferiores.

Luego de la firma del Acuerdo final de paz, se han realizado con normalidad constitucional dos elecciones generales, en 1999 y en 2003, más una consulta popular relacionada con las Reformas Constitucionales ocurrida en 1999. El índice de democracia electoral (IDE) para Guatemala, presentado en el informe del PNUD, *La democracia en América Latina*, muestra que en aspectos institucionales, Guatemala ha llegado a establecer procesos democráticos regulares, ya que obtiene la calificación máxima en los indicadores utilizados por el PNUD, los cuales en su conjunto componen el IDE.

Para "elecciones limpias" Guatemala obtiene una calificación de 1 en las elecciones previas a 1999. Ello significa que existieron irregularidades significativas en el proceso electoral. En 1999 no hubo irregularidades significativas en el proceso. En el caso de elecciones libres Guatemala obtiene 3 puntos en 1990, 1994 y 1995, lo cual significa que hay restricciones de naturaleza legal o práctica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones o formar partidos políticos. Sin embargo, ya para las elecciones de 1999 la calificación es de 4 puntos, lo cual implica que existen condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos políticos. Finalmente, en el caso de acceso a cargos Guatemala obtiene la mejor calificación posible, es decir que todos los cargos principales se completan a través de elecciones y ninguno de los ocupantes de esos cargos es removido a menos que su reemplazo esté basado en fundamentos constitucionales estrictos.

Cuadro III.21GUATEMALA: ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL, 1985-2000

Indicador	1990	1994	1995	1999
Elecciones limpias	1	1	1	2*
Elecciones libres	3	3	3	4*
Elecciones como medio de acceso a cargos públicos	4	4	4	4*

(*) Máxima calificación posible en este indicador. Fuente: PNUD, 2004.

A. Valoración de las élites con respecto a la democracia representativa

Los resultados que se observan en el cuadro III.24 provienen de las respuestas de 50 miembros de la sociedad guatemalteca, en este caso considerados élites sociales, políticas y económicas, a quienes se pidió que completaran las boletas de juicios de valor (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados en relación con la democracia representativa. En el cuadro se incluyen todos los indicadores sobre los cuales se pidió a los entrevistados que emitieran una opinión.

Al igual que en la sección inmediata anterior, se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada una de las preguntas, de manera que el lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: avance significativo, avance regular, y estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, se han agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido

Cuadro III.22VALORACIÓN DE LAS ÉLITES GUATEMALTECAS SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA(Porcentajes)

Indicador	Tipo de avance					
	Sustancial	Moderado	Leve	Sin cambio	Retroceso	Total

Elecciones libres	44	33	15	8	0	100
Elecciones plurales	39	33	25	3	0	100
Representatividad de cargos públicos	0	35	37	26	2	100
Facilidad para el registro de ciudadanos	13	37	29	21	0	100
Participación electoral	17	47	24	12	0	100
Credibilidad del Tribunal Supremo Electoral	39	25	24	10	2	100
Sistema estable de partidos políticos	4	12	40	28	16	100

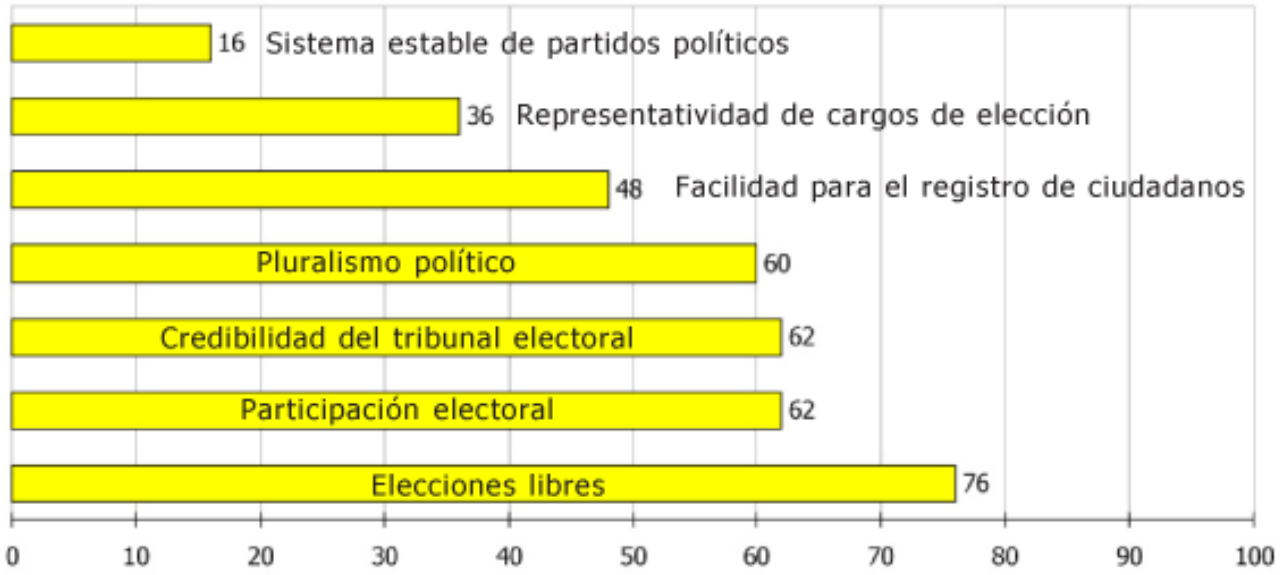
Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

avance significativo (cuando avance sustancial y moderado es arriba del 60%), avance regular (cuando avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%), y estancamiento (cuando avance sustancial y moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

Como puede observarse, una mayoría de entrevistados considera que ha habido avance significativo en el tema de la realización de elecciones libres (77%), elecciones plurales (72%), credibilidad del Tribunal Supremo Electoral (64%), y participación electoral (64%). Entre los temas deficitarios en esta dimensión están los de representatividad de cargos públicos, en el cual sólo el 35% de la población considera que han existido cambios moderados. El tema en donde ha existido menor avance, según los entrevistados, es el de la conformación de un sistema estable de partidos políticos, en el cual sólo un 16% estima que ha habido avance. En este último tema, un 16% de los entrevistados considera que ha habido incluso retroceso. En la gráfica III.2 se observan mejor los resultados; la misma muestra el porcentaje de las élites que considera que ha habido avances sustanciales o moderados en los diferentes indicadores de democracia representativa.

Cabe recordar que además de la boleta de juicios de valor a 50 personas, se aplicó a 29 de los entrevistados una guía de entrevista a fin de analizar el tema de la contribución de la paz a la democracia

Gráfica III.2GUATEMALA: PERCEPCIONES DE LAS ELITES SOBRE AVANCE SUSTANCIAL O MODERADO EN DEMOCRACIA REPRESENTATIVA(Porcentajes)



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

representativa. A través de la misma se recogen algunas expresiones en relación con este tema. Los entrevistados manifestaron una serie de ideas y percepciones tanto positivas como negativas; que aunque evidenciaron un alto grado de satisfacción por algunos elementos importantes en los que ha habido avance significativo, también mostraron una gran preocupación por ciertos temas clave que se encuentran pendientes.

En primer lugar, es evidente una clara unanimidad de los entrevistados en cuanto a la percepción de que la principal contribución de la paz a la democracia representativa es la eliminación de las restricciones para la participación electoral de todas las opciones del espectro políticoideológico. Un ex comandante de la guerrilla afirma que: "A partir de la firma de la paz, formalmente todos los intereses e ideologías pueden estar representados hoy en el poder público". Por su parte, una congresista opina que: "Los acuerdos han marcado una ruta para ir fortaleciendo la pluralidad del país". En este mismo sentido, un dirigente empresarial considera muy importante: "El hecho de que ahora contamos con un mayor nivel de expresiones políticas en el supermercado electoral".

Es importante resaltar que en este tema muchos entrevistados ven como positivo no solamente la inclusión de la izquierda revolucionaria en el espectro ideológico sino también la inclusión de grupos históricamente marginados del sistema político, como los indígenas y las mujeres. Un ex militar opina que actualmente: "Hay más participación de mujeres e indígenas y se han abierto espacios, no tan amplios, pero sí significativos". Una lideresa indígena reconoce que: "Hay mayor participación de las mujeres, antes no participaban y ahora sí".

Se evidenció una percepción de los entrevistados en cuanto a una contribución importante de la paz a la democracia representativa entendiendo ésta como los derechos y los procesos de organización y de participación ciudadana en la vida política del país. En este sentido los entrevistados coinciden en que la paz ha contribuido al fortalecimiento de los derechos cívico políticos de los guatemaltecos y a la apertura e inclusión política. Sin embargo, pese al reconocimiento de avances importantes en el tema de la democracia representativa, los entrevistados coincidieron en ciertos aspectos negativos del sistema político que no permiten un avance real y un fortalecimiento de la democracia representativa como tal.

En este sentido el tema de mayor coincidencia fue el de los partidos políticos. Se evidenció una fuerte crítica a los mismos, que fueron considerados por un representante indígena como "clubes de capitalistas". Un representante del sector privado considera que: "Los partidos políticos están exactamente en la misma nota del examen que hace 15 años, con otras siglas y otros colores, pero en un inmovilismo total". Al respecto, un ex negociador de los acuerdos de paz se cuestionaba sobre: "Qué tipo de representatividad se puede tener, si son los partidos políticos quienes por ley tienen el monopolio de la representatividad y son los menos representativos". Más radical, una representante de la sociedad civil considera que en Guatemala no existen verdaderos partidos políticos: "Lo que existe en nuestro país son máquinas electorales que no

representan a nadie y que giran alrededor de personas y no verdaderamente de corrientes ideológicas".

La crítica también se extiende a la clase política del país que tampoco es representativa y que responde a intereses personales y no colectivos. Un representante del interior del país considera que: "Los políticos no han madurado lo suficiente todavía, el que está ejerciendo el poder lo hace en su propio beneficio; los políticos tienen una responsabilidad muy grande que no la han podido o querido asumir". Una representante indígena considera que la crisis de representatividad radica en la falta de liderazgo en los partidos políticos y opina que: "La democracia representativa tiene que generarse en el fortalecimiento de los liderazgos y ahí hay un vacío enorme en los cuadros de los partidos políticos".

Algunos entrevistados consideran que el fallo está en los Acuerdos de Paz, los cuales no se enfocaron plenamente en el tema de la reforma del sistema político electoral que está estrechamente relacionado con la representatividad. En este sentido, un dirigente indígena considera que: "Los Acuerdos de Paz no lograron entrar en la raíz del tema de los partidos políticos". Sin embargo, otros entrevistados consideran que el problema es el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y en este caso específico del cumplimiento de los acuerdos que tenían una implicación en el tema de la representatividad. Una ex secretaria de la Paz considera que: "El proceso de paz ha incidido de cierta manera en la democracia representativa, pero los Acuerdos en particular no han incidido ya que no hubo reforma constitucional y reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos".[36] En el ámbito propiamente político electoral: "La democracia no es ni más representativa ni más participativa, porque no se han dado las reformas necesarias en este sentido".

36. En el momento de realizar las entrevistas aún no se había aprobado las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Sin embargo, es importante señalar que las reformas aprobadas en abril de 2004 no profundizaron en el tema de la representatividad y los artículos relacionados con el mismo no sufrieron ningún tipo de reforma.

Por otro lado, un elemento importante que distorsiona el fortalecimiento de la democracia representativa, es la falta de límites y mejores reglas del juego en el sistema político electoral. En este sentido un tema importante es el de las grandes distorsiones que existen entre los partidos con grandes recursos y los que no los tienen. Un ex comandante guerrillero considera que: "Pese a que la representatividad se ha visto fortalecida por la inclusión política, esta inclusión tiene limitaciones ya que favorece a quien tiene grandes recursos económicos." En cuanto al establecimiento de mejores reglas de juego se evidencia la falta de medidas concretas que favorezcan la participación de las mujeres e indígenas con el objetivo de incidir directamente en la representatividad de los mismos. Al respecto, un ex guerrillero opina que: "Hace falta mucho en ciertas medidas positivas que tiendan a promover la participación de las mujeres y de los pueblos indígenas y que sean vinculantes".

Para gran parte de los entrevistados, el fortalecimiento del multipartidismo es esencial para la democracia representativa y para traducir en el sistema político la realidad multiétnica y pluricultural guatemalteca. Una representante de la sociedad civil considera que: "La modernización de los partidos políticos y el fortalecimiento del sistema político en general son medios para promover el reconocimiento de la multiculturalidad del país".

En este sentido, hubo una coincidencia entre los entrevistados en cuanto a la importancia de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos como elemento fundamental para fortalecer la democracia representativa a través de la modernización y fortalecimiento de los partidos políticos y de los mecanismos de representatividad dentro del sistema. Una congresista considera que: "Una profunda reforma política parte de la Ley Electoral, pero no una ley electoral que hace maquillaje, sino una verdadera reforma de fondo". En esta misma línea, un representante del sector privado opina que: "La reforma a la Ley Electoral debe enfocarse en la dirección de la democratización e institucionalización de los partidos políticos". Y agrega que: "La democracia representativa se fortalece en la medida que se fortalecen sus instituciones; y las instituciones que son las fuentes naturales de representatividad y expresión popular son los partidos políticos."

En conclusión: muchos entrevistados coinciden en que se ha avanzado en cuanto a la representatividad en el espectro

político, pero que ésta no se traduce en las instituciones del Estado y en los partidos políticos donde es todavía muy precaria e incipiente y por lo tanto no se puede hablar todavía de una democracia representativa. Las palabras de un académico resumen muy bien estas ideas:

> "Si en la democracia representativa tomamos como referencia únicamente los derechos cívico políticos y los procesos de participación en la vida del país, diría que ha habido un fortalecimiento grande. Si lo hablamos desde el punto de vista de la representatividad en las instituciones del Estado que está muy ligada a la estructura de los partidos políticos y la representatividad dentro de los mismos, diríamos que no ha habido fortalecimiento alguno".

B. Las percepciones ciudadanas con respecto a la democracia representativa

En la encuesta de LAPOP en el año 2004 se incluyeron diversas preguntas que pueden relacionarse con la dimensión democracia representativa. Los resultados, siempre utilizando la escala de 0-100 puntos señalada en la dimensión de Estado de Derecho, pueden observarse en la el cuadro III.23.

Un primer bloque de variables se relaciona con la confianza en las instituciones electorales básicas, en este caso el Tribunal Supremo Electoral (TSE), las elecciones en sí, y, por otro lado, los partidos políticos y el Congreso Nacional. Ninguna de las instituciones obtiene un resultado altamente positivo. El TSE obtiene un punteo medio, justo en la línea de referencia de 50 puntos. Debe notarse que pese a ubicarse solamente en la línea de referencia el TSE es una de las instituciones que cuenta con mayor apoyo entre la población guatemalteca en comparación con otras instituciones democráticas [Azpuru, 2004a]. Los guatemaltecos también

Cuadro III.23GUATEMALA: VARIABLES RELACIONADAS CON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA(Escala 0-100)

Variable	N	Promedio
Confianza en el Tribunal Supremo Electoral	1,452	50
Confianza en elecciones	1,530	49
Confianza en partidos políticos	1,522	29
Confianza en el Congreso	1,505	38
Registrado para votar (empadronado)	1,708	76
Votó en las últimas elecciones	1,708	65
Ha tratado de convencer a otros para votar por alguien	1,640	16
Participó en la última campaña electoral	1,653	10
Participación en partidos políticos	1,685	7

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

parecen tener una confianza media en las elecciones (49 puntos), es decir en el proceso electoral. Por el contrario, los partidos políticos y el Congreso obtienen puntajes débiles, por debajo de la línea de referencia. Son, de hecho, las instituciones que menor confianza generan entre la población. La situación es particularmente preocupante en el caso de los partidos políticos, que solamente llegan a obtener 29 puntos.

Un segundo bloque de variables se relaciona con la participación política de los guatemaltecos. Puede observarse que el promedio de empadronamiento es de 76 puntos y el de asistencia a las urnas (entre los empadronados) es de 65 puntos. Estos datos coinciden con los datos reales, y muestran que todavía en el país hace falta realizar esfuerzos para una mayor cobertura de registro electoral y para promover más la asistencia a las urnas. Finalmente, se analiza a través de tres preguntas cuán activos son los guatemaltecos en la participación política, más allá de la asistencia a las urnas. Se observa que es bajo el número de guatemaltecos que son activos en la participación política no convencional. El promedio más alto, aunque sólo llega a 16 puntos, es de aquellos que han tratado de convencer a otros de votar por alguien en particular en las elecciones. Son menos quienes han participado activamente en una campaña electoral o quienes participan directamente en

un partido político.

C. Los indicadores de la democracia representativa

Luego de haber presentado una visión general de la percepción de las élites y los ciudadanos en general sobre la democracia representativa, se presenta ahora un análisis más detallado de los diversos componentes de esta dimensión. Para el efecto se utilizan indicadores agregados, es decir, datos cuantitativos que muestran si efectivamente ha existido o no cambios concretos en esta dimensión. En el posconflicto se han realizado dos elecciones generales, en 1999 y en 2003. A lo largo de los años se ha mantenido el calendario constitucional y la regularidad establecida en la Carta Magna. El único cambio constitucional en 1994 en relación con la regularidad, fue la desaparición de las elecciones de medio período en ciertas alcaldías del país. En el recuadro III.7 se detalla la fecha y el tipo de elecciones realizadas.

Un análisis más detenido de lo ocurrido en las elecciones del posconflicto muestra que en las dos elecciones generales realizadas en 1999 y 2003, el pluralismo fue completo, puesto que ya participó como partido político la ex guerrilla (el partido URNG). En el año 2003 la izquierda participó mediante dos partidos diferentes, la URNG y la Alianza Nueva Nación (ANN). En 1999 había inscritos 15 partidos y en el año 2003 había 22. En el cuadro III.27 se observa que en el periodo del posconflicto existe mayor balance en el número de partidos en las diversas opciones ideológicas, en comparación con el año anterior a la firma de la paz.

También es importante tener en cuenta los resultados electorales de las dos elecciones del posconflicto. Como puede observarse en los cuadros III.24 y III.25, tanto en 1999 como en 2003, de todos los partidos inscritos en las elecciones, únicamente algunos han obtenido el voto de los guatemaltecos.

En cuanto al registro electoral y la participación en las elecciones, en 1995 la población empadronada era el 77.6% de los ciudadanos en edad de votar; en 1999 dicho porcentaje subió al 81.9% y en el año 2003 se mantuvo en el 81.7%. En términos absolutos, entre 1995 y el 2003, el total de la población empadronada subió de 3,711,589 a 5,073,282. El porcentaje de población empadronada que ejerció su derecho al voto también aumentó en el posconflicto, puesto que en 1999 ascendió al 53.8% y en el 2003 al 55.77% de la población empadronada. El detalle se observa en el cuadro III.26.

Otro aspecto importante a considerar en cuanto a la participación ciudadana, son las diferencias entre los diversos departamentos del país. Se observa en el cuadro III.31 que el porcentaje de población empadronada que participó en las diversas elecciones generales ha sufrido altibajos. En 1985 se dan los niveles más altos de participación *vis-à-vis* la población entonces registrada para votar. Los niveles de participación más bajos se dan en 1995, pero la tendencia en prácticamente todos los departamentos es hacia el aumento, tanto en las elecciones de 1999 como en las del año 2003. Es particularmente interesante notar que esa misma tendencia se observa en departamentos con altos porcentajes de población indígena

Recuadro III.7PROCESOS ELECTORALES REALIZADOS EN GUATEMALA EN EL PERíODO DEL POSCONFLICTO, 1999-2003

- Consulta popular (16-05-99)
- Elecciones generales 1999

▲ Primera vuelta (07-11-99)

▲ Segunda vuelta (26-12-99)

- Elecciones generales 2003

▲ Primera vuelta (9-11-2003)

▲ Segunda vuelta (28-12-2003)

y que fueron fuertemente golpeados por el conflicto en los años ochenta, por ejemplo Quiché y Alta Verapaz.

En lo que respecta a la representación de género y étnica, ésta no ha sido impactada en forma importante durante el posconflicto. En un país con una historia política como la guatemalteca, la representación étnica y de género tiene una alta relevancia cuando se miden los avances de la democracia. En relación con la representación de género a nivel local, del total de alcaldías (330 en 1995 y 332 en 2003) solo cuatro mujeres fueron

Cuadro III.24UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA, 1995 Y 1996-2004

Período	Izquierda	Centro izquierda	Centro derecha	Centro	Derecha
1995	FDNG*	PSDAlianzaPopular 5Movimiento delos Descamisados	DCG	UDDIA	PANMLNFRGPP UCNPREGPLPFUNPIDPCNPDG
1996-2004	FDNGURNGUNIDANN	PSDDIA	DCGLos VerdesUNE	UDTRANS	PANFRGPLPARDEMRPPPSNPU

(*) FDNG: Frente Democrático Nueva Guatemala; PSD: Partido Socialista Democrático; DCG: Democracia Cristiana Guatemalteca; UD: Unidad Democrática; PAN: Partido de Avanzada Nacional; DIA: Desarrollo Integral Auténtico; MLN: Movimiento de Liberación Nacional; FRG: Frente Republicano Guatemalteco; PP: Partido Populista; UCN: Unión del Centro Nacional; PREG: Partido Reformador Guatemalteco; PLP: Partido Libertador Progresista; FUN: Frente de Unidad Nacional; PID: Partido Institucional Democrático; PCN: Partido de Conciliación Nacional; PDG: Partido Demócrata Guatemalteco; URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca; UNID: Unidad de Izquierda Democrática; ANN: Alianza Nueva Nación; TRANS: Transparencia; UN: Unión Nacional; UNE: Unidad Nacional de la Esperanza; MR: Movimiento Reformador. PSN: Partido Solidaridad Nacional; PU: Partido Unionista; ARDE: Acción Reconciliadora Democrática.

Fuente: elaboración propia con datos del *Diagnóstico del Funcionamiento de los Partidos Políticos*, ASIES.

Cuadro III.25RESULTADOS DE ELECCIONES GENERALES EN GUATEMALA, NOVIEMBRE-DICIEMBRE, 1999ELECCIONES PRESIDENCIALES

Candidatos y partido	Primera vuelta		Segunda vuelta	
	Votos	%	Votos	%
Alfonso Portillo (FRG)	1,045,820	43.6	1,185,160	65.8
Oscar Berger (PAN)	664,417	27.7	549,936	30.5
Alvaro Colom (ANN)	270,891	11.3	—	—
Acisclo Valladares (PLP)	67,924	2.8	—	—
Juan Francisco Bianchi (ARDE)	45,470	1.9	—	—
Catalina Soberanis (FDNG)	28,108	1.2	—	—
José Asturias (LOV-UD)	25,236	1.1	—	—
Danilo Roca (UCN)	22,939	1.0	—	—
Carlos Humberto Pérez (MLN)	13,080	0.5	—	—

Emilio Eva Saldívar (AD)	4,929	0.2	—	—
Flor de María Alvarado de Solis (ARENA)	2,698	0.1	—	—
Total votos válidos	2,191,512	91.4	1,735,096	96.4
Votos en blanco	85,912	3.6	10,213	0.6
Votos nulos	119,788	5.0	55,367	3.1
Total votos emitidos	2,397,212	100	1,800,676	100

ELECCIONES LEGISLATIVAS

Partido	**Lista Nacional**		**Diputados Distritales**		**Curules**
	Votos	**%**	**Votos**	**%**	**obtenidas**
FRG	891,429	42.09	1,045,820	47.72	63
PAN	570,108	26.92	664,417	30.32	37
ANN	233,870	11.04	270,891	12.36	9
DCG	86,839	4.10	—		2
PLP	84,197	3.98	67,924	3.10	1
LOV—UD	48,184	2.28	25,236	1.15	1
FDNG	60,821	2.87	28,108	1.28	—
ARDE	63,824	3.01	45,470	2.07	—
UCN	42,921	2.03	22,939	1.05	—
MLN	22,857	1.08	13,080	0.60	—
AD	8,644	0.41	4,929	0.22	—
ARENA	4,178	0.20	2,698	0.12	—
Total votos válidos	2,117,872	100	2,191,512	100	113

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Cuadro III.26GUATEMALA: RESULTADOS DE ELECCIONES GENERALES, NOVIEMBRE-DICIEMBRE, 2003ELECCIONES PRESIDENCIALES

Candidatos y partido	**Primera vuelta**		**Segunda vuelta**	
	Votos	**%**	**Votos**	**%**
Oscar Berger (GANA)*	921,316	31.36	1,235,219	52.04
Alvaro Colom (UNE)	707,635	24.09	1,046,744	44.10
Efraín Ríos Montt (FRG)	518,464	17.65	—	—
Leonel López (PAN)	224,179	7.63	—	—
Fritz García (PU)	80,987	2.76	—	—
Rodrigo Asturias (URNG)	69,301	2.36	—	—
Eduardo Suger (DIA)	59,776	2.03	—	—
Jacobo Arbenz (DCG)	42,205	1.44	—	—
Angel Lee (DSP)	37,506	1.28	—	—
Francisco Arredondo (UN)	11,980	0.41	—	—
Manuel Conde (MSPCN)	10,830	0.37	—	—
Total votos válidos	2,684,179	91.38	2,281,963	96.14
Votos en blanco	139,567	4.75	23,582	1.02
Votos nulos	113,890	3.87	67,169	2.84
Total votos válidos	2,937,636	100.00	2,372,714	100.00

ELECCIONES LEGISLATIVAS

Partido	**Lista Nacional**	**Diputados Distritales**	**Curules**

	Votos	%	Votos	%	obtenidas
GANA	620,121	24.2	624,064	24.0	47
FRG	502,470	20.0	522,670	20.0	43
UNE	457,308	18.0	424,447	17.0	32
PAN	278,393	11.0	297,175	11.0	17
PU	157,893	6.1	163,637	6.3	7
ANN	123,853	5.0	142,679	6.0	6
URNG	107,276	4.2	104,889	4.0	2
DCG	82,324	3.2	85,918	3.3	1
DIA	75,295	3.0	67,456	2.6	1
UD	55,793	2.1	58,277	2.2	2
DSP	28,425	1.1	30,026	1.1	0
Transparencia	27,740	1.0	24,359	0.9	0
MSPCN	18,005	0.7	18,384	0.7	0
UN	17,478	0.7	13,685	0.5	0
DIA-PLP	—	—	11,498	0.4	0
PLP	—	—	2,868	0.1	0
UN-DIA-ANN	—	—	1,336	0.1	0
Votos válidos	2,552,374	100.0	2,593,368	100.0	158

(*) ANN: Alianza Nueva Nación; DCG: Democracia Cristiana Guatemalteca; DIA: Desarrollo Integral Auténtico; DSP: Democracia Social Participativa; FRG: Frente Republicano Guatemalteco; GANA: Gran Alianza Nacional; MSPCN: Movimiento Social y Político Cambio Nacional; PAN: Partido de Avanzada Nacional; PLP: Partido Libertador Progresista; PU: Partido Unionista; UD: Unión Democrática; UN: Unión Nacional; UNE: Unidad Nacional de la Esperanza; URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

electas en 1995 (1.2%), cifra que disminuyó a tres en 1999 (0.9%) y que subió a ocho en el año 2003 (2.4%). En relación con la representación parlamentaria de las mujeres, la situación también es negativa, ya que en 1995 fueron electas 8 diputadas de 80 congresistas (10%), cifra que se mantuvo en 1999, pero ya con un congreso que contaba con 113 representantes (es decir que en términos porcentuales bajó la representación al 7.1%). En 2003 fueron electas 14 diputadas de un total de 158 diputados (es decir que las mujeres representaban el 8.9% del total). Las cifras anteriores muestran que, en términos porcentuales, desde 1995 la representación femenina en el congreso ha disminuido.

Si se hace una relación entre las diputadas electas con las mujeres que fueron candidatas, se evidencia la misma proporción, ya que en 1995, de 239 candidaturas a diputaciones por listado nacional únicamente 39 fueron mujeres (16.3%), de las cuales sólo una era indígena; de 947 candidaturas a diputaciones distritales, sólo 97 eran mujeres (10.2%), de las cuales sólo 11 eran indígenas. En 1999, de 176 candidaturas a diputaciones por listado nacional 28 fueron mujeres (es decir nuevamente un 16%), de las cuales 6 eran indígenas; y de 784 candidaturas a diputaciones distritales 105 fueron mujeres (14% frente al 10.2% del período electoral anterior), de las cuales 21 eran indígenas. El único caso en que hubo un aumento significativo de candidatas fue en el Parlamento Centroamericano, pues de 195 postulaciones que hubo en el año 1995, 27 fueron mujeres (13.8%), mientras que en el año 2003, de 105 postulantes 30 fueron mujeres (29%), de las cuales únicamente 4 eran indígenas. Aunque los porcentajes son bajos se puede constatar que quienes fueron elegidas representan porcentajes aún inferiores, lo cual se explica por los lugares que las mujeres ocuparon en los correspondientes listados. Un

Cuadro III.27 REGISTRO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL POSCONFLICTO, 1995, 1999 Y 2003

	1999	2003
Registro		
Población en edad de votar	5,442,698	6,206,940
Población empadronada, total	4,458,744	5,073,282
Población empadronada (%)	81.9	81.7
Participación electoral (%)		

Elecciones generales	53.76	58.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Cuadro III.28GUATEMALA: PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES GENERALES, POR DEPARTAMENTO, 1985-2003 (Porcentajes)

Departamento	1985	1990	1995	1999	2003
Guatemala	72.3	60.9	44.5	53.3	61.3
Sacatepéquez	74.8	61.8	48.4	59.5	67.8
Chimaltenango	69.2	55.6	47.0	55.3	61.3
El Progreso	66.0	55.3	49.8	57.8	62.7
Escuintla	69.6	57.2	45.9	50.5	54.4
Santa Rosa	65.5	54.2	47.7	53.8	55.8
Sololá	70.9	61.8	57.1	62.9	69.5
Totonicapán	69.7	57.2	48.9	55.6	55.0
Quetzaltenango	72.3	58.4	48.2	55.4	55.1
Suchitepéquez	69.1	56.1	50.1	58.4	58.7
Retalhuleu	64.0	52.1	45.8	51.9	56.0
San Marcos	69.5	56.4	42.4	49.7	49.5
Huehuetenango	67.8	49.4	45.0	52.0	56.7
Quiché	65.9	46.7	45.8	53.3	61.8
Baja Verapaz	73.5	59.8	47.9	56.1	59.5
Alta Verapaz	76.1	56.7	50.0	54.5	58.6
Petén	61.0	41.4	44.1	48.4	52.2
Izabal	60.3	49.3	43.0	49.2	51.2
Zacapa	67.5	57.4	52.7	60.6	61.4
Chiquimula	67.4	57.8	55.6	60.1	59.3
Jalapa	64.8	55.5	51.0	57.4	62.1
Jutiapa	69.3	56.4	46.8	53.8	52.0
Total nacional	69.3	56.4	46.8	53.8	55.77

Fuente: Elaboración propia con base en Torres-Rivas y Boneo [2000] y datos del TSE.

indicador en términos de amplitud del sistema electoral hacia la incorporación de mujeres es si existen cuotas o cupos para candidatas a cargos parlamentarios. Guatemala es uno de los pocos países en América Latina en donde no se han aprobado cupos o cuotas para candidatas al Congreso según el informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD.[37]

En lo que se refiere a la presidencia del país, en 1995 hubo una candidata mujer, cuya participación fue marginal y en 1999 hubo dos

37. De los 18 países incluidos en el informe del PNUD, únicamente seis no habían aprobado cupos para el año 2003. Estos países son Guatemala, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Venezuela.

candidatas a vicepresidentas, una de ellas por uno de los dos partidos más importantes en ese momento (el PAN).

La representación étnica ha tenido un leve aumento, que, dada la realidad sociopolítica prevaleciente en Guatemala, es insuficiente. En 1995 había 6 diputados indígenas de un total de 80 (7.5%), cifra que aumentó en 1999 a 13, de un total de 113 congresistas (11.5%) y que logró subir a 24 diputados indígenas en el 2003 (de un total de 158 representantes legislativos, es decir un 15.2%). Donde se observan mayores cambios es en el ámbito municipal, ya que se ha dado un aumento importante de la cantidad de alcaldes indígenas: para 2003 representaban más de un tercio del total de alcaldías del

país. Adicionalmente, se ha dado un aumento de las llamadas alcaldías indígenas, pero éstas son parte del derecho consuetudinario y no del proceso contemplado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.[38]

En el cuadro III.29 se observa el detalle de la representación de género y étnica en los cargos de elección parlamentaria y de gobierno local. Siempre en relación con este tema, en el cuadro III.30 se observa la comparación en el número de candidaturas a diversos cargos de elección popular.

El otro eje de análisis de la dimensión de democracia representativa es el tema de la institucionalización política. Ésta se ha visto fortalecida a lo largo del proceso democrático, pues el Tribunal Supremo Electoral ha gozado de legitimidad y reconocimiento, tanto a nivel nacional como de la comunidad internacional. Si embargo, las actuaciones del Tribunal con ocasión de la controversial inscripción de Efraín Ríos Montt como candidato presidencial en las elecciones del año 2003, generaron alguna desconfianza respecto de dos de los magistrados que votaron a favor de tal decisión. Esto erosionó parcialmente la credibilidad ciudadana en esta institución. Afortunadamente la legitimidad de la máxima autoridad electoral se mantuvo porque tres de los magistrados rechazaron la pretensión de Ríos Montt, controversia que al final se resolvió favorablemente para él en la Corte de Constitucionalidad, institución cuya credibilidad también resultó afectada.

En lo referente a la institucionalidad política, también debe consignarse que la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos pactada en los Acuerdos de Paz no se ha podido realizar plenamente. El informe y las recomendaciones que planteó la Comisión de Reforma Electoral derivada de los Acuerdos de Paz que fue organizada y presidida por el Tribunal

38. En algunos países se están asignando cupos o cuotas para grupos étnicos, tema que no ha sido considerado en Guatemala.

Cuadro III.29GUATEMALA: REPRESENTACIÓN DE GÉNERO Y REPRESENTACIÓN ÉTNICA EN EL CONGRESO Y EN GOBIERNOS LOCALES, 1985-2003

	1985	1990	1993	1995	1999	2003
Alcaldesas (total)	2	2	3	4	3	8
Alcaldesas (% total alcaldías)	0.6	0.6	0.9	1.2	0.9	2.4
Diputadas electas*	7	6	—	8	8	14
Diputadas electas (% del total)	7.0	5.2	—	10.0	7.1	8.9
Diputados indígenas**	8	6	—	6	13	24
Diputados indígenas (% del total)	8.0	5.2	—	7.5	11.5	15.2
Alcaldes indígenas	nd	nd	nd	nd	113	105
Alcaldes indígenas (% del total)	nd	nd	nd	nd	34.1	31.7

(*) El total de diputados al Congreso ha variado de la siguiente forma: 1985: 100; 1990: 116; 1995: 80; 1999: 113; 2003: 158.

(**) Los datos de alcaldes indígenas para 1999 y 2003, y la de diputados indígenas para los mismos años fue proporcionada por la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Supremo Electoral (establecida en el acuerdo sobre Reformas constitucionales y Régimen Electoral) fue prácticamente ignorada por los partidos políticos y, en su lugar, se aprobaron reformas parciales (Decreto 10-04) que no responden al espíritu y contenido del informe rendido por la Comisión referida. En abril de 2004, los diputados, liderados por la GANA y el FRG, aprobaron una primera tanda de enmiendas electorales y se comprometieron a aprobar "la segunda generación" de reformas antes de 90 días, pero hasta 2005 no se había retomado el tema en el Congreso. Hasta el momento las únicas reformas aprobadas son las realizadas en abril de 2004, la cuales en términos generales, no abordan los temas esenciales previstos en los Acuerdos de Paz, tales como la reducción del número de diputados, la democratización interna de los partidos, la fiscalización efectiva de los fondos de éstos, el costo y financiamiento de las campañas electorales, la institucionalización del documento de identificación personal, la profundización de la democracia representativa, el voto de

los inmigrantes y el delito de financiamiento ilícito.[39] El recuadro III.8 muestra algunos

39. Al momento de aprobarse las reformas, en abril 2004, los jefes de bloque suscribieron un acuerdo en el que reconocieron que dichas reformas, además de insuficientes e incompletas, adolecían de deficiencias que debían ser subsanadas con prontitud; y al efecto se comprometieron a aprobar una "segunda generación" de enmiendas dentro de un plazo máximo de 90 días, el cual venció el 26 de septiembre de 2004.

Cuadro III.30GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO Y ETNICIDAD DE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, 1995 Y 1999

Cargo	Total		Mujeres		Indígenas		Hombres		% mujeres	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Presidencia de la República	19	22	1	2	0	0	18	20	5.3	9.1
Vicepresidencia	19	22	0	2	0	0	19	20	0.0	9.1
Diputaciones (nacional)	239	176	39	28	1	6	200	148	16.3	15.9
Diputaciones (distrital)	947	784	97	105	11	21	850	679	10.2	13.4
Escaños en el Parlamento Centroamericano	195	105	27	30	0	4	168	75	13.8	28.6
Alcaldía capitalina	—	11	—	0	—	0	—	11	—	0.0

Fuente: Datos del TSE y Agrupación de Mujeres Tierra Viva.

Recuadro III.8GUATEMALA: INSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA EN EL POSCONFLICTO, TRANSFORMACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL, 1995 Y 1996-2003

1995

● Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, reformado por los decretos 51-87, 74-87 y 55-90 del Congreso de la República.

1996-2003

● En 1997 el TSE convocó la integración de una Comisión de Reforma Electoral (CRE), integrada por el Tribunal Supremo Electoral y representantes de los partidos políticos con presencia en el Congreso de la República. La CRE, así constituida, elaboró un conjunto de recomendaciones y una propuesta sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes. La iniciativa de ley resultante de la Comisión de Reforma Electoral, "Informe Paz y Democracia", fue presentada por el TSE al Congreso de la República en 1998. Esta iniciativa no fue aprobada por el Congreso.

● En el año 2000 se inicia nuevamente el proceso de aprobación legislativa y en julio de 2001, la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso dictamina a favor de una iniciativa de Ley con cambios sustanciales de algunos temas contenidos en la propuesta de Ley de la CRE. El dictamen fue aprobado en tercera lectura en el mismo mes de julio.

● En marzo de 2002 la Corte de Constitucionalidad dictaminó favorablemente respecto al proyecto de reformas, quedando pendiente su discusión por artículos y su redacción final en el Congreso de la República.

● En abril de 2004 se aprobaron finalmente las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos a través del Decreto 10-04 del Congreso de la República. Se excluyeron algunas reformas sustanciales que supuestamente se aprobarían con posterioridad y que se conocen como las "reformas de segunda generación". Para el año 2005, éstas no habían sido discutidas.

Cuadro III.31VOLATILIDAD PARTIDARIA EN GUATEMALA, 1985-1999

Año de la elección	Natalidad partidaria	Mortalidad partidaria

1985	25.0	40.0
1990	63.6	37.5
1994	16.7	63.6
1995	14.3	0.0
1999	50.0	50.0

Fuente: Artiga-González, 2000.

Cuadro III.32GUATEMALA: PARTIDOS POLÍTICOS, 1985-2003

Partido político	Año de creación	Estado actual
Central Auténtica Nacionalista (CAN)	1978	Disuelto en 1995
Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)	1955	Gana elecciones presidenciales en 1985. Continúa vigente
Unión del Centro Nacional (UCN)	1983	Disuelto en 1999
Partido Nacional Renovador (PNR)	1978	Disuelto en 1990
Partido Socialista Democrático (PSD)	1978	Disuelto en 1997
Movimiento de Liberación Nacional (MLN)	1955	Disuelto en 1999
Partido Institucional Democrático (PID)	1964	Disuelto en 1995
Partido Revolucionario (PR)	1957	Se convierte en FDNG en 1995
Partido de Unificación Anticomunista (PUA)	1985	Disuelto en 1990
Frente de Unidad Nacional (FUN)	1972	Disuelto en 1990
Partido de Avanzada Nacional (PAN)	1989	Gana elecciones presidenciales en 1995. Continúa vigente
Frente de Avance Nacional (FAN)	1990	Se convierte en UN en 1997
Alianza Popular 5 AP5	1988	Disuelto en 1995
Movimiento de Acción Solidaria (MAS)	1988	Gana elecciones presidenciales en 1990. Se convierte en ARDE en 1998
Movimiento Emergente de Concordia (MEC)	1983	Disuelto en 1990
Partido Democrático de Cooperación Nacional (PDCN)	1985	Disuelto en 1990
Frente Unido de la Revolución (FUR)	1979	Disuelto en 1990
Partido Demócrata (PD)	1990	Disuelto en 1995
Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	1988	Gana elecciones presidenciales en 1999. Continúa vigente
Unidad Nacionalista Organizada (UNO)	1988	Disuelto en 1993
Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG)	1995	Disuelto en 1999
Cambio Histórico Nacional (CAMHINA)	1994	Disuelto en 1995
Desarrollo Integral Auténtico (DIA)	1995	Disuelto en 1995
Fuerza Demócrata Popular (FDP)	1991	Disuelto en 1995
Movimiento de los Descamisados (MD)	1991	Disuelto en 1995
Movimiento Patriótico Libertador (MPL)	1991	Disuelto en 1995
Partido de Conciliación Nacional (PCN)	1991	Disuelto en 1995
Partido Demócrata Guatemalteco (PDG)	1991	Disuelto en 1995
Partido del Pueblo (PDP)	1991	Disuelto en 1995
Partido Libertador Progresista (PLP)	1990	Continúa vigente

Partido Progresista (PP)	1991	Disuelto en 1995
Partido Reformador Guatemalteco (PREG)	1991	Disuelto en 1995
Unión Democrática (UD)	1993	Continúa vigente
Partido Laborista Guatemalteco (PLG)	1992	Se convierte en MR en 2002
Partido Social Cristiano (PSC)	1991	Se convierte en AD en 1998
Unión Reformista Social (URS)	1991	Se convierte en LOV en 1999
Fuerza Demócrata Popular (FDP)	1990	Disuelto en 1995
Movimiento Patriótico Libertador (MPL)	1994	Disuelto en 1995
Acción Reconciliadora Democrática (ARDE)	1996	Disuelto en 1999
Alianza Reconciliadora Nacional (ARENA)	1994	Disuelto en 1999
Unión Nacional de la Esperanza (UNE)	2002	Continúa vigente
Partido Unionista (PU)	2002	Continúa vigente
Partido Patriota (PP)	2002	Continúa vigente
Partido Solidaridad Nacional (PSN)	2002	Continúa vigente
Movimiento Reformador (MR)	2002	Continúa vigente
Desarrollo Integral Auténtico (DIA) Unión Revolucionaria	1998	Continúa vigente
Nacional Guatemalteca (URNG)	1998	Continúa vigente
Unión Nacional (UN)	1997	Disuelto en 2003
Alianza Nueva Nación (ANN)	2003	Continúa vigente
Los Verdes	1999	Disuelto en 2003
Bienestar Nacional (BIEN)	2002	Continúa vigente
Democracia Social Participativa (DSP)	2002	Disuelto en 2003
Transparencia	2002	Continúa vigente
Unidad Nacional Auténtica (UNA)	2003	Continúa vigente
Movimiento de Principios y Valores (MPV)	2003	Continúa vigente
Centro de Acción Social (CASA)	2003	Continúa vigente
Movimiento Social y Político Cambio Nacional	2003	Disuelto en 2003

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de DISOP/ASIES.

aspectos comparativos de la situación existente en 1995 y lo ocurrido en el período del posconflicto (1996-2003).

En relación con el indicador aquí llamado sistema estable de partidos políticos, la volatilidad de los partidos en Guatemala es la principal debilidad; basta señalar que de los 57 partidos políticos que han existido de 1985 a la fecha, únicamente 20 están vigentes. El resto ha desaparecido al no haber logrado obtener el mínimo de 4% del voto popular o al menos una curul en el Congreso. Un dato revelador de esta volatilidad es que los partidos que han hecho gobierno han generalmente salido descalificados y no han logrado repuntar en los procesos electorales posteriores. Por ejemplo, el partido Democracia Cristiana es actualmente un partido marginal (con un solo diputado en el Congreso); el MAS desapareció, y el PAN es un partido ahora minoritario en el Congreso. Sólo se mantiene como un partido con una importante capacidad de incidencia el FRG, que gobernó entre 1999-2003. El otro dato dramático en la constatación de esta volatilidad es que el actual Presidente de la República fue postulado por tres partidos políticos de reciente constitución (PSN, MR, Partido Patriota) y el candidato que ocupó el segundo lugar en las últimas elecciones también fue postulado por un partido que tiene solo dos años de existencia (UNE).

Diversos autores que se enfocan en los sistemas de partidos políticos de las democracias de la tercera ola señalan que una de las características de la falta de institucionalización de los mismos es la alta fragmentación y la volatilidad electoral, entendida como la llegada y salida frecuente de nuevos partidos del escenario electoral, en especial como consecuencia de la falta de estabilidad en el voto ciudadano hacia uno u otro partido. Según Artiga-González [2000], quien mide la volatilidad partidaria a través de su natalidad (número de partidos que obtienen escaños en el parlamento por primera vez) y su mortalidad (número de partidos que pese a haber conseguido escaños en una elección los pierden en la siguiente),

Guatemala tiene una alta tasa de volatilidad electoral. Esto puede observarse en el cuadro III.34. En el cuadro III.35 se muestra el detalle de los 57 partidos que han surgido en Guatemala desde la apertura democrática de 1985.

D. Visión estratégica sobre la democracia representativa

La dimensión representativa de la democracia aunque insuficiente en sí misma, constituye el componente esencial que distingue a un régimen democrático. La investigación de esta dimensión se ha dividido en dos componentes que se consideran fundamentales, elecciones democráticas e institucionalización política. Obviamente ambos componentes estuvieron ausentes durante la etapa autoritaria. Por lo tanto, ha sido esencial construir confianza ciudadana en las elecciones, así como institucionalizar el proceso de tal manera que la democracia electoral se legitime.

En términos generales, tanto en los indicadores investigados, como en las entrevistas y en las encuestas, resulta evidente la construcción de credibilidad en los procesos electorales, habiéndose en gran medida superado la percepción de fraude con la cual se asociaban las elecciones durante la época del autoritarismo militar contrainsurgente. De igual manera, se logró construir confianza en la institucionalidad que conduce los procesos electorales, particularmente en el Tribunal Supremo Electoral, a pesar de los señalamientos que se hicieron a algunos de los actuales magistrados de estar comprometidos con el FRG en el año 2003.

Es importante mencionar que aunque la credibilidad en ambos aspectos (ausencia de fraude y legitimidad institucional) se comienza a construir con el proceso político de transferencia del gobierno a los civiles (mediante las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente y posteriores elecciones generales a la presidencia de la República), el proceso de paz parece haber consolidado la confianza ciudadana al establecer el pluralismo a plenitud, con lo cual se pudo superar el tradicional cuestionamiento a la legitimidad de los procesos político electorales que provenía de sectores sociales y políticos de orientación revolucionaria.

Sin embargo, estos procesos positivos contrastan con el deterioro que han sufrido los actores fundamentales de los mismos, es decir los partidos políticos. Es generalizada la descalificación hacia los partidos políticos, hacia la política en general y hacia la expresión más consustancial a la democracia, cual es el Congreso de la República. Es indiscutible que la principal debilidad del proceso político radica en el desprestigio y deslegitimación de la política y de los partidos. Los indicadores más bajos están referidos a los partidos políticos, a los políticos y al Congreso como institución. Una expresión de esta debilidad es la escasa participación ciudadana en la política partidaria. Ésta es una debilidad estructural del régimen, aunque no es una particularidad de la realidad guatemalteca. Es una grave debilidad porque puede contener el germen de su deslegitimación sistémica. La falta de una reforma integral a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que reforme el sistema a fondo ha sido parte del problema.

Como se vio antes, también continúa siendo débil la representatividad equitativa, tanto de género como étnica, en la participación electoral con candidatos a cargos de elección popular, al igual que en los resultados electorales correspondientes.

Los principales avances tienen una magnitud histórica que difícilmente se puede minimizar a pesar de la gravedad de las debilidades. Esta apreciación se basa en considerar que en Guatemala imperaba el fraude en los procesos electorales y no se respetaban los más básicos derechos humanos porque el Estado mismo institucionalmente los violaba. Por eso es tan trascendental haber logrado construir confianza en el respeto al sufragio, en la institucionalidad encargada de garantizarlo y haber convertido el ejercicio de los derechos políticos sin exclusiones en una realidad. Contribuyó grandemente en esto que con la firma de la paz ningún grupo social o político se manifestó antisistema, por críticos que fueran al mismo. El principal avance es la eliminación de las restricciones para la participación electoral de todas las opciones del espectro políticoideológico. En este sentido, el pleno pluralismo político legitimó la democracia participativa. También es relevante la contribución de la paz a la democracia representativa entendiendo ésta como los derechos y los procesos de organización y de participación ciudadana en la vida política del país.

E. Conclusiones acerca de la democracia representativa

La democracia representativa en Guatemala fue impactada positivamente por el proceso de paz, al darle más contenido político y legitimidad. La plenitud pluralista en las opciones electorales, la confianza en el respeto al sufragio, el reconocimiento a la institucionalidad electoral y la conciencia sobre el ejercicio de los derechos civiles y políticos son avances estratégicos para consolidar la transición democrática y el régimen en su conjunto.

Sin embargo, las debilidades relativas al cada vez mayor deterioro de los partidos políticos, de los políticos y del Congreso constituyen productos incoherentes con los avances referidos y crean riesgos sistémicos que favorecen la posibilidad de la reversión y la vuelta al autoritarismo. A esto también contribuyen la angustia prevaleciente por la inseguridad pública, la desesperación ante la exclusión socioeconómica de naturaleza estructural y la escasa representatividad del sistema electoral. Estas expectativas aparecen reflejadas en el contenido de los Acuerdos de Paz y, por lo tanto, al no cumplirse, contribuyen a acrecentar la frustración de la población.

El pluralismo en el espectro político es importante, pero hace falta una mayor y real representatividad étnica y de género, tanto en las instituciones del Estado como en los partidos políticos. Si por democracia representativa se entiende la ampliación del espectro ideológico y el aumento de la participación política ciudadana, es evidente que han habido avances significativos. Sin embargo, es necesario profundizar la democracia representativa incorporando más intereses legítimos en el sistema político en su conjunto, además del reconocimiento y superación de las limitaciones financieras que socavan la democracia representativa ante la ausencia de financiamiento público para los partidos.

4.3. PARTICIPACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO

Pese a las divergentes conceptualizaciones de la democracia entre académicos y aún entre organismos internacionales, sí existe consenso en cuanto a la importancia de la participación ciudadana como uno de los elementos clave de cualquier proceso democrático. En esta sección se compara la situación prevaleciente en relación con la participación social al momento de la firma de la paz y en la actualidad. Como se ha venido haciendo en las secciones anteriores, el análisis se organiza de acuerdo a los temas, subtemas e indicadores que se establecen en el marco teórico. Los dos grandes temas incluidos dentro de esta dimensión son las relaciones Estado-sociedad y el fortalecimiento de la sociedad civil, fundamentales ambos para apreciar la participación ciudadana en la dimensión participativa de la democracia.

A. Valoración de las élites con respecto a la participación y el espacio público

Los datos que se observan en el cuadro III.33 provienen de las respuestas de 50 miembros de la sociedad guatemalteca, en este caso considerados élites sociales, políticas y económicas, a quienes se pidió que completaran las boletas de juicios de valor (o *judgment data*). En esta sección se presentan los resultados en relación con la participación y el espacio público. Nuevamente se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada una de las preguntas, de manera que el lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: avance significativo, avance regular, y estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, se han agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido avance significativo (cuando avance sustancial y moderado es arriba del 60%), avance regular (cuando avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%), y estancamiento (cuando avance sustancial y moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

Los indicadores en los cuales los entrevistados consideran que la tendencia ha sido positiva son la discusión abierta y plural de temas clave, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo Estado-sociedad y el surgimiento de nuevos actores sociales (grupos organizados) en el proceso político. Todas las debilidades, según la calificación de los entrevistados, se dan en la participación ciudadana en decisiones de

Cuadro III.33VALORACIÓN DE LAS ÉLITES GUATEMALTECAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y EL ESPACIO PÚBLICO (Porcentajes)

Indicador	Tipo de avance					
	Sustancial	Moderado	Leve	Sin cambio	Retroceso	Total
Participación ciudadana en procesos de toma de decisión	0	34	34	28	4	100
Fortalecimiento de mecanismos de diálogo Estado-sociedad	6	32	48	12	2	100
Transparencia y rendición de cuentas *(vertical accountability)*	0	8	29	47	16	100
Surgimiento de nuevos actores sociales en el proceso político	10	30	32	24	4	100
Discusión abierta y plural de temas clave de la agenda nacional	16	26	40	18	0	100

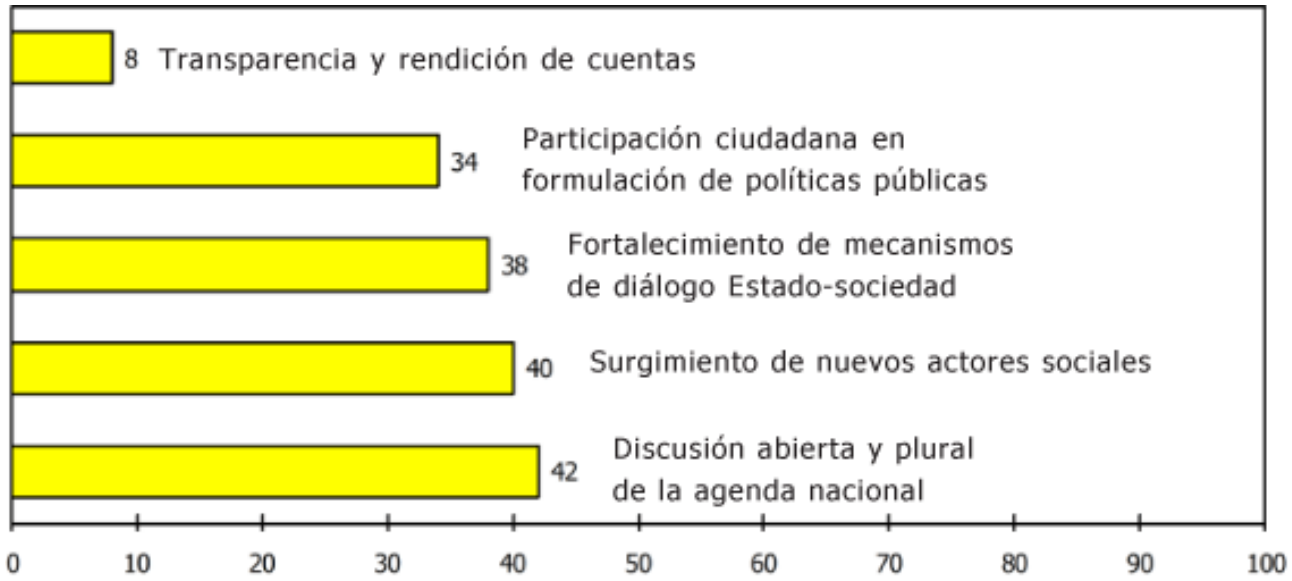
Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

política pública y en particular, en la transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Utilizando los criterios anteriores, se observa que en ninguna de las dimensiones ha existido avance significativo que supere el 60%. Sin embargo, se considera que ha habido avance regular, en su orden, en la discusión abierta y plural de temas clave de la agenda nacional (42%), en el surgimiento de nuevos actores sociales en el proceso político (40%), en el fortalecimiento de mecanismos de diálogo Estado-sociedad (38%) y en la participación ciudadana en procesos de toma de decisión (34%). El indicador deficitario en esta dimensión es el de transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes electos hacia la sociedad (*vertical accountability*, ver Capítulo I). En este caso, solo el 8% de los entrevistados considera que ha habido avance moderado, mientras que la gran mayoría considera que el avance ha sido leve o que no ha habido cambios. De hecho, un 16% de los entrevistados considera incluso que ha habido retroceso en este aspecto. En la gráfica III.3 se observa los porcentajes de quienes consideran que los avances en la dimensión de participación y espacio público han sido sustanciales o moderados.

Como en las dimensiones anteriores, la información de juicios de valor de las élites locales se complementa con las respuestas dadas a la guía

Gráfica III.3GUATEMALA: VALORACIÓN DE LAS ELITES SOBRE AVANCES EN LA DIMENSIÓN DE PARTICIPACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO(Porcentaje de personas que considera que en la posguerra ha habido cambios sustanciales o moderados)



Fuente: Base de datos de juicios de valor.

de entrevistas a profundidad. En este aspecto, cabe resaltar algunos comentarios de los entrevistados. En la pregunta directa sobre la medida en que la paz ha contribuido al fortalecimiento de la democracia participativa y el espacio público correspondiente, las respuestas se refirieron a tres temas fundamentales: la ampliación de los espacios para el debate de temas de trascendencia nacional, la transparencia en la gestión pública y la expresión de los movimientos sociales. Hubo una homogeneidad manifiesta en relación a la ampliación de los espacios de participación, lo cual, en general, fue valorado por los entrevistados. Pero, al mismo tiempo, hubo una relativización de dicho avance, en el sentido de su limitada incidencia, ya que los resultados de la utilización de esos espacios de participación suelen quedarse en planteamientos o propuestas que no se convierten en políticas públicas.

Una columnista y ex funcionaria pública afirmó que: ". . . hay mucho de. . . la ampliación de los espacios de participación. . . el problema es la toma de decisiones, porque éstas vuelven otra vez a caer en los sectores tradicionales. . .", aunque acotó que ". . . cada vez más, tienen menos posibilidades de ocultar la toma de decisiones que correspondan a intereses sectarios. . .". Un ex comandante guerrillero, apreció que: "La característica del proceso de paz fue que abrió la amplia discusión de los grandes temas que diez años antes de la firma de la paz, eran motivo de la muerte de quienes quisieran hablar de ellos. . .". En este mismo sentido, una ex secretaria de la Paz afirmó que: ". . . el proceso de los Acuerdos de Paz ha contribuido a abrir los espacios de participación, tanto los espacios institucionales, como los espacios informales. . .".

Otro ex secretario de la Paz y negociador dijo que: ". . . en Guatemala se habla hoy con toda libertad. . . se ha abierto el espacio en los medios, en los gobiernos, en los partidos tradicionales que han abierto la participación de gente proveniente de la izquierda. . .". Al respecto, un ex militante de la guerrilla y luego ex funcionario de gobierno argumentó al respecto que: ". . . en generar grupos de opinión y generar diálogo nacional, local, regional, si se ha tenido avance. . .". Por su parte un militar retirado aprecia que: ". . . los espacios ahora se dan de manera normal y participativa. . .". En este mismo sentido, una diputada y anteriormente activista social afirmó que: "La no existencia de represión, como política de Estado, obviamente ha ido contribuyendo a la participación ciudadana".

Es extraño constatar que en lo referente a los espacios de participación casi no hubo mención de los entrevistados a las llamadas "Leyes de Participación", referidas tanto a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como al proceso de descentralización. Esta omisión es significativa, puesto que institucionalmente, la democratización del Estado por la vía de la dimensión participativa de la democracia, tiene en estos instrumentos legales un instrumento fundamental.

Las valoraciones positivas sobre la ampliación de los espacios se vieron matizadas por algunas consideraciones respecto de su insuficiente utilización o bien sobre lo limitado de su incidencia. Un dirigente religioso evangélico afirmó que las

instituciones cuyo surgimiento fueron propiciadas por el proceso de paz: ". . . funcionaron muy bien durante dos o tres años después de la firma de la paz, pero después dejaron de tener incidencia real. . .". Una ex Ministra dijo que: ". . . aunque no han sido suficientes, se han abierto algunos espacios que están permitiendo mayor participación, pero deben irse consolidando. . .". Sin embargo un general retirado consideró que: ". . . se abrieron los espacios, pero no estamos nosotros preparados para ocupar esos espacios. . .". Por su parte un sacerdote fue el único de los entrevistados que cuestionó la relación directa entre proceso de paz y apertura de espacios, pues estos últimos los refirió a lo que él llamó: "El proceso de democratización, que comenzó en 1985. . ."

En lo relativo al surgimiento y fortalecimiento de movimientos sociales, la opinión mayoritaria fue negativa. Un ex dirigente guerrillero afirmó que: ". . . los movimientos sociales lamentablemente se han disgregado. . ." Con lo cual coincide un ex comandante guerrillero quien afirmó que: ". . . mi percepción es que desafortunadamente en su conjunto no se han fortalecido. . ." Una dirigente indígena dijo que: "Los movimientos sociales en un tiempo sí hubo, pero ahora se han debilitado". De igual manera, un pastor evangélico cuyo liderazgo también proviene de esa época aseguró que: "Los movimientos sociales no se fortalecieron, mas bien algunos desaparecieron. . ."; aunque también argumentó que: ". . . hay claros indicios que se están articulando de nuevo con los aires que se respiran ahora. . ." Una parlamentaria cuya liderazgo social en la época del conflicto fue relevante apreció que: ". . . algo ha pasado al movimiento social, ya que en la época de las dictaduras era fuerte, estaba presente y hoy creo que hay una ausencia sensible del movimiento social en Guatemala. . ." Un ex secretario de la Paz y negociador afirmó que: "En el tema del fortalecimiento de los movimientos sociales yo creo que no ha habido contribución, porque la paz no ha podido contrarrestar una tendencia general de este período que es a la disgregación y a la marginalización de los movimientos sociales. . ."

Frente a estas apreciaciones, hay algunas pocas voces que opinan diferente. Particularmente, un alto dirigente empresarial afirmó que: "Los movimientos sociales sí se han fortalecido, existe un proceso muy dinámico de conformación de estos movimientos sociales. . . justamente porque la agenda de participación también se ha hecho mucho más amplia, o sea que el proceso de paz ha propiciado esto. . ." Un militar retirado opinó en el mismo sentido, al afirmar que: "En cuanto a los movimientos sociales, definitivamente sí,. . . después de la firma de los Acuerdos de Paz todos aquellos grupos que en su momento pudieron haber sido clandestinos o no tener actividad pública, hoy ya aparecen como partidos políticos. . ."

Hubo alguna posición intermedia que explicó el fenómeno de los movimientos sociales de manera distinta, antes y después de la firma de la paz, tal como lo manifestó una columnista y ex funcionaria gubernamental, cuando dijo que: "En cuanto a los movimientos sociales, yo diría que ha habido una modificación o transformación de éstos. . . se ha generado una especialización de organizaciones de sociedad civil. . ." También hubo alguna opinión relativa al movimiento indígena, expresada precisamente por un intelectual maya, quien afirmó que: "Sí ha habido fortalecimiento de los movimientos sociales, el movimiento indígena ha tenido un fortalecimiento hasta el referéndum. A partir de ese evento, yo diría que ha sido falso, como la espuma de la cerveza. . ."

En relación con el tema de la transparencia, la opinión más generalizada fue la de no vincularla de manera directa al proceso de paz, aunque puede haber incidido en términos de crear condiciones para luchar por ella. Un ex comandante guerrillero y ex negociador afirmó que: "En cuando a la transparencia en la gestión pública, desafortunadamente eso no estaba muy claro en los Acuerdos de Paz, que han sido las cosas que se dejaron olvidadas. . ." Otro ex militante de la guerrilla también opinó en este sentido, al decir que: "Con la mayor honradez y objetividad, hay que reconocer que los escasos avances que se han producido en el tema de transparencia no pueden atribuirse de forma directa a la paz. . ." Otro ex miembro de la insurgencia y también ex funcionario público afirmó que: "En cuanto a la contribución de la paz a la transparencia de la gestión pública, no veo ahí una contribución directa, creo que los Acuerdos no tratan el tema en específico". Sin embargo, aunque se afirme la ausencia de relación directa de paz con transparencia, es generalizado, como ya se dijo anteriormente, el reconocimiento de las condiciones más favorables que la paz ha producido en la lucha por la transparencia. Una parlamentaria cuyo prestigio actual está muy vinculado con su gestión fiscalizadora, afirmó que: "En el tema de la transparencia en la gestión pública, yo diría que sí ha contribuido la paz porque cuando no hay violencia política, la gente tiene espacios para poder involucrarse más en la gestión de la administración pública. . ." Un alto dirigente empresarial afirma que la contribución de la paz a la transparencia ha sido: ". . . elevar el nivel de organización social en materia de auditoría. . ." En este mismo sentido, una ex secretaria de la Paz dijo que: "En cuanto a la transparencia en la

gestión pública, yo creo que la paz ha contribuido en la medida en que ha abierto más los espacios para que la sociedad se organice más y mejor y en ese sentido creo que contribuye. . ." Un militar retirado opinó en el mismo sentido y dijo que: "No con la celeridad que quisiéramos, la paz ha ido contribuyendo en el campo de la transparencia porque hay muchas cosas que antes no nos enterábamos o, aunque se supieran, nunca se podía hacer públicas y mucho menos se esperaba que a los entes involucrados se les siguiera juicios. . ."

En conclusión, los entrevistados muestran un reconocimiento general respecto de la contribución de la paz a la democracia participativa, por cuanto crea condiciones para el ejercicio de los derechos políticos, ya que evidentemente se vincula el proceso de paz con el respeto a dichas garantías.

B. Las percepciones ciudadanas con respecto a la participación y el espacio público

Al igual que en las dimensiones anteriores, se incluyen algunos indicadores provenientes de la Encuesta de opinión pública realizada por ASIES y Vanderbilt University en el año 2004, en el marco del proyecto de opinión pública en América Latina (LAPOP). En el cuadro III.34 se presentan algunos resultados derivados de la sexta encuesta de cultura democrática de los guatemaltecos, relacionados con la participación.

Se observa que la participación de los guatemaltecos es especialmente alta en grupos relacionados con temas religiosos, seguidos de grupos relacionados con la escuela y grupos comunitarios. La participación en grupos relacionados con la profesión y en partidos políticos es menor, como puede esperarse dada la particularidad de estos últimos. La participación en reuniones municipales también es relativamente baja, en particular porque gran parte de la población guatemalteca todavía reside en áreas rurales.

Es también importante evaluar la aceptación que pueden tener los guatemaltecos acerca de la participación de otras personas en diversas actividades. Como puede verse, existe en general aceptación de la participación relacionada con grupos comunitarios, siendo más baja la aceptación de participación en manifestaciones pacíficas y en campañas

Cuadro III.34GUATEMALA: VARIABLES RELACIONADAS CON LA PARTICIPACIÓN(Promedios, escala 0-100)

Tipo de participación	Promedio
Participación en reuniones municipales	18
Participación en organizaciones (índice de participación)	26
● En grupos religiosos	65
● En grupos de escuela	30
● En grupos comunitarios	24
● En grupos relacionados con la profesión	8
● En partidos políticos	7
Aceptación de participación de otros	
● En grupos comunitarios	73
● En manifestaciones pacíficas	59
● En campañas electorales	54

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

electorales. Finalmente, los guatemaltecos en 2004 expresaron una alta perecepción de libertad para ejercer su derecho a votar, a participar en manifestaciones y en organizaciones.

C. Los indicadores de la participación y el espacio público

En lo que se refiere a las relaciones Estado-sociedad, se escogieron para este estudio varios indicadores. Un primer

indicador se relaciona con la existencia de legislación que facilite la participación ciudadana en la toma de decisiones, tanto nacional como localmente. Se constató la existencia de diferencias cualitativas en términos jurídicos en la situación prevaleciente actualmente respecto de la existente al momento de firmar la paz. Aunque la Constitución Política de 1985 estableció el sistema de Consejos de Desarrollo, fue hasta en 2002 cuando se promulgaron leyes que respondiendo a compromisos pactados en los Acuerdos de Paz han establecido una importante estructura legal de participación comunitaria.

La promulgación de las llamadas "Leyes de Participación", que son básicamente tres, se hizo en el año 2002: la "Ley de Consejos de Desarrollo", Dto. Legislativo 11-2002 (12 de marzo de 2002); el nuevo "Código Municipal", Dto. Leg. 12-2002 (3 de abril de 2002); y la "Ley de Descentralización del Estado", Dto. Leg. 12-2002 (11 de abril de 2002). Las principales limitaciones para la efectiva implementación de esa legislación han sido que, en la práctica, sólo funcionan a nivel departamental, estando pendientes de organizarse, con seriedad, en los otros tres niveles (nacional, municipal y comunitario). Fue hasta 2006 que se logró integrar el Consejo Nacional. Pero además, los Consejos Departamentales han sido reiteradamente señalados de ser manipulados por los diputados distritales, principalmente por los diputados distritales del partido que esté en el gobierno y por los gobernadores departamentales. Durante la administración de Oscar Berger, la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia ha jugado un papel activo en el impulso de dichos Consejos. El detalle de las leyes aprobadas en el período del posconflicto se observa en el cuadro III.35

Otro indicador importante de participación ciudadana son las **experiencias de participación social en la formulación de políticas públicas**. El proceso de negociaciones de paz impactó sustancialmente la participación social, desde el llamado Diálogo Nacional, al cual convocó la Comisión Nacional de Reconciliación en el marco de los Acuerdos de Esquipulas. Allí se empezaron a ampliar significativamente los espacios para que la sociedad civil discutiera los problemas nacionales. Este proceso de participación se amplió e institucionalizó con la constitución de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), siempre en el marco de las negociaciones durante el proceso de paz. Esta Asamblea fue capaz de producir insumos fundamentales para la mesa negociadora, en torno a los temas acordados como agenda de negociación, así como de avalar todos y cada uno de los Acuerdos de Paz alcanzados entre las partes. Aunque calificada de insuficiente, dicha participación social influyó en forma importante en el contenido de los acuerdos firmados y le aportó

Cuadro III.35GUATEMALA: LEGISLACIÓN QUE FACILITA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2003

1995	1996-2003
Constitución Política de la República, 1985	● Ley de Consejos de Desarrollo creada por el Decreto 11-2002, el 12 de marzo de 2002. ● Nuevo Código Municipal, creado por el Decreto 12-2002, el 3 de abril de 2002. ● La Ley de Descentralización del Estado, creada por el Decreto 14-2002, el 11 de abril de 2002.

legitimidad tanto al proceso de negociaciones como a los acuerdos alcanzados.

Ya en la etapa de implementación de los Acuerdos de Paz, que es la que corresponde analizar comparativamente a la situación prevaleciente al momento de la firma, es fácilmente apreciable la cantidad de espacios que se abrieron para la participación social, de cara a incidir en el ciclo de políticas públicas, desde su formulación hasta la fiscalización. Aquí la pregunta esencial es definir si estos espacios, además de la importancia intrínseca que tienen para la vida democrática, efectivamente han logrado impactar en el ciclo de las políticas públicas. Es significativo el papel que han jugado los "actores con capacidad de veto" en estos procesos de formulación por consenso de política pública, particularmente en el caso de los sectores empresariales expresados a través del CACIF, quienes reiteradamente han abandonado los espacios de diálogo cuando están inconformes con los mismos.[40]

Un primer nivel de participación, propia de la misma institucionalidad de la paz, serían las comisiones paritarias y no paritarias, cuyos informes contienen propuestas de formulación de políticas públicas en las áreas que les son pertinentes. Otro esfuerzo importante y específicamente dirigido hacia este propósito de formular por consenso políticas públicas es el realizado en las llamadas Mesas Intersectoriales de Diálogo, auspiciadas por el Sistema de Naciones Unidas y la OEA, a partir del Grupo Consultivo realizado en Washington en el 2002. Estas Mesas de Diálogo produjeron resultados que fueron entregados al gobierno, en términos de propuestas de políticas. La única Mesa que no logró finalizar su trabajo fue la de Desarrollo Rural, dada la complejidad estructural e histórica del tema. Sin embargo, dicha problemática rural concitó la mayor participación sectorial en términos de propuestas de políticas, ya que existen aproximadamente diecisiete propuestas al respecto. Esta Mesa en un ejemplo más de cómo el sector empresarial se retiró de ella, ejerciendo un poder de veto que eliminó la posibilidad de llegar a consensos.

Un sector social que ha demostrado mucha capacidad de propuesta es el de las organizaciones de mujeres. Existen diversos documentos en tal sentido, tales como la Agenda Política de las Mujeres, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el

40. Dos ejemplos de esta situación lo constituyen su ausencia en el Gran Diálogo Nacional coordinado por la Vicepresidencia de la República y su retiro del Diálogo Intersectorial Agrario convocado por la Corte Suprema de Justicia, ambos hechos ocurridos a mediados del año 2006. En este último caso su poder de veto fue evidente y la Corte Suprema de Justicia se retiró del proceso que había coordinado por más de un año.

Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006. También son ejemplos de la participación ciudadana en la propuesta de políticas públicas la Agenda Nacional de la Juventud, de la Coordinadora Juventud por Guatemala; la propuesta "Guatemala: una ciudad para todos", del Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad; y la "Agenda Nacional 2003-2008", presentada por ASIES. El detalle de las experiencias de participación ciudadana se puede observar en el recuadro III.9.

Recuadro III.9GUATEMALA: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2003

1995

● Como parte del proceso de paz, la sociedad civil participó a través de la Asamblea de la Sociedad Civil, en la formulación y negociación de los tema sustantivos que conformaron los Acuerdos de Paz.

1996-2003

● Producto de los Acuerdos de Paz, se instaló en 1999 la *Comisión Preparatoria para el Pacto Fiscal*. Dicha Comisión presenta su propuesta de una nueva política fiscal acorde a los Acuerdos de Paz. Luego de un diálogo crítico, abierto con la sociedad civil, el documento fue consensuado, habiéndose suscrito entre las instancias participantes en mayo de 2002, aunque no fue puesto en práctica, se volvió a retomar en 2006.

● En el posconflicto surgieron diversas propuestas de política pública por parte de la sociedad civil, entre ellas:

▲ Propuestas de desarrollo rural, planteadas desde organizaciones campesinas como la CNOC y CONIC, por organizaciones empresariales y por instituciones académicas.

▲ La Agenda Política de las Mujeres. Desde la visión de las mujeres Mayas. Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ).

▲ Agenda Política: Mujeres en la Diversidad.

▲ Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.

▲ Agenda Nacional de la Juventud. Coordinadora Juventud por Guatemala (CJG).

▲ Guatemala: una ciudad para todos, Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI).

▲ Agenda Nacional 2003-2008, ASIES.

- Propuestas de políticas públicas de las *Mesas Intersectoriales de Diálogo*.
- El Sistema de *Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, reforzado con las leyes promulgadas en 2002, contempla la organización en los niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional; con atribuciones de dar seguimiento a las políticas públicas de desarrollo.

Otro subtema importante de la tema relación Estado-sociedad es el de los **mecanismos e instancias de diálogo que faciliten el mismo.** Como antecedentes de importantes espacios de diálogo que ocurrieron antes de la firma de la paz se puede recapitular los siguientes: El Diálogo Nacional convocado por la Comisión de Reconciliación Nacional en febrero de 1989 que logró agrupar a más de 45 organizaciones sociales. Durante 1990 se crearon la Coordinadora de Sectores Civiles y la Coordinadora Civil por la Paz, cuyo objetivo fue darle seguimiento a los encuentros bilaterales que diversos sectores sociales habían tenido con la URNG (en el marco del llamado Acuerdo de Oslo), con miras a dialogar con el gobierno. También deben mencionarse las experiencias organizativas del Foro Multisectorial Social y de la Instancia Nacional de Consenso, las cuales jugaron un papel muy importante en el retorno a la constitucionalidad que había sido rota por Jorge Serrano Elías en mayo de 1993. Y por último, corresponde mencionar a la Asamblea de la Sociedad Civil por las propuestas que hizo a la mesa negociadora. Todos estos antecedentes que constituyen las principales expresiones de los mecanismos de diálogo entre el Estado y la sociedad e inter sociedad civil, están relacionados directamente con los espacios y las dinámicas que desarrolla el proceso de paz, primero con la firma de los Acuerdos de Esquipulas y, posteriormente, con el desarrollo del largo proceso de negociaciones.

Ya firmada la paz, cabe mencionar entre los mecanismos e instancias de diálogo, los siguientes: los Encuentros para la Actualización que fueron organizados por el gobierno de Alvaro Arzú y se desarrollaron en 1997 y 1998. Ya durante el gobierno del FRG, y auspiciadas conjuntamente por el Sistema de Naciones Unidas y la OEA, se organizaron, como ya se refirió anteriormente, seis Mesas Intersectoriales de Diálogo, en el marco de las recomendaciones del Grupo Consultivo para Guatemala, realizado en Washington en febrero del 2002. En ellas participaron más de 300 organizaciones de todo el país y asistieron más de 800 personas. Los temas de las Mesas fueron: Desarrollo Rural, Pueblos Indígenas, Diálogo sobre Cultura de Paz y Reconciliación, Derechos Humanos, Justicia y Seguridad, Política de Defensa y Desarrollo Económico. Estas mesas produjeron documentos que fueron entregados al gobierno, proponiendo diversas políticas públicas relativas a sus respectivos temas. El recuadro III.10 muestra el detalle de las principales instancias de diálogo Estadosociedad.

Otra definición operativa importante del tema Relaciones Estadosociedad es el de **transparencia y rendición de cuentas**. Con respecto a esto se analizan aquí dos indicadores. El primero es el de **transformaciones legales sobre el tema**. En este indicador se constata la creación de la Comisión Nacional de Probidad y Transparencia (COPROBIT), constituida mediante Acuerdo Gubernativo 496-2002 e integrada por tres miembros de la sociedad civil y dos del gobierno. Sin embargo, dicha Comisión, aunque formalmente inició sus actividades en marzo del 2003, afrontó problemas de legitimidad, derivados de la situación de corrupción

Recuadro III.10GUATEMALA: INSTANCIAS DE DIÁLOGO ESTADO-SOCIEDAD EN LA GUATEMALA POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2003
Antes de 1995

● Diálogo Nacional en febrero de 1989. Convocada por la Comisión de Reconciliación Nacional. Agrupó a más de 45 organizaciones de la sociedad.

● Durante 1990 se crearon: la Coordinadora de Sectores Civiles (CSC) y la Coordinadora Civil por la Paz (COCIPAZ) para dar seguimiento a los encuentros bilaterales entre la URNG y la sociedad civil, con miras a dialogar con el gobierno.

● La crisis del autogolpe de Serrano Elías en 1993, dio pie a la organización del Foro Multisectorial Social (FMS) y a la Instancia Nacional de Consenso (INC), que propugnaban el retorno al orden constitucional.

● Para formular propuestas específicas para los temas que darían vida a los Acuerdos de Paz se creó la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) en 1994.

1996-2003

● Durante 1997 funcionó el Foro del Proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Sociedades Desgarradas por la Guerra.

● Durante 1997, surgen así mismo los Encuentros para la Actualización, que se desarrollan en dos fases: de mayo a octubre de 1997 y de marzo a noviembre de 1998.

● Durante el año 2000 se conformó el Grupo Barómetro.

● En agosto de 2001 surgió el Foro Guatemala.

● En febrero de 2002 el Grupo Consultivo invitó al Sistema de Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos a desarrollar espacios de entendimiento entre el Estado y la sociedad con el fin de darle seguimiento a los temas sustantivos de los Acuerdos de Paz. Esta iniciativa se convirtió en las *Mesas Intersectoriales de Diálogo*, que reunieron a más de 300 organizaciones de todo el país (más de 800 representantes). Se conformaron seis mesas intersectoriales en entre el 2002 y 2003 alrededor de los principales temas pendientes de los Acuerdos de Paz:

▲ Desarrollo Rural;

▲ Pueblos Indígenas;

▲ Cultura de Paz y Reconciliación;

▲ Derechos Humanos, Justicia y Seguridad;

▲ Consulta sobre Política de Defensa;

▲ Diálogo sobre Desarrollo Económico.

prevaleciente durante el gobierno que la constituyó (FRG), lo cual la llevó a su completa infuncionalidad. También debe destacarse en estas transformaciones legales sobre el tema, la promulgación de la Ley de Probidad y Responsabilidad, mediante el Decreto Legislativo 89-2002, así como el intento por fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas, mediante la promulgación del Decreto Legislativo 31-2002, Ley de la Contraloría General de Cuentas. Por último, en este indicador cabe mencionar la creación de la Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción, constituida mediante acuerdo gubernativo 27-2003.

Otro indicador de transparencia y rendición de cuentas, es el de **mecanismos de control social**, en el cual no se encontraron referencias al momento de la firma de la paz, mientras que en el período posconflicto se pueden referir varios. Se encuentra en este rubro a la organización no gubernamental Acción Ciudadana, que ha monitoreado las actividades del Congreso de la

República, publicando una revista titulada *Alerta Legislativa*. Es significativo lo ocurrido durante el proceso electoral del año 2003 (elecciones generales) cuando se constituyeron diversas instancias y alianzas de organizaciones no gubernamentales que dieron seguimiento y observaron dicho proceso. Entre ellos cabe mencionar dos muy importantes. Uno fue el llamado Mirador Electoral, conformado por INCEP, CALDH, FLACSO y Acción Ciudadana. Y el otro fue un grupo especializado conformado por ASIES, INCEP, Fundación Colom Argueta, IIPS de la Universidad de San Carlos e INGEP de la Universidad Rafael Landívar.

Otro esfuerzo importante en cuanto a mecanismos de control social se refiere es el documento titulado "Guía de Auditoría Social", elaborado por la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Económico. También es importante mencionar en este ámbito del control social sobre el actuar del Estado, la actividad desarrollada por el Grupo Barómetro, relacionada con los procesos de selección de varias de las principales autoridades del Estado que están sujetas a los procesos de las Comisiones de Postulación (Contralor General de la Nación, Procurador General, Procurador de los Derechos Humanos, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad).

Respecto a los medios de comunicación, se puede afirmar que, a partir de la firma de la paz, se ha dado un incremento de su participación en la auditoría de la acción gubernamental, aunque también debe precisarse que dicha actitud fiscalizadora fue particularmente crítica durante el gobierno del FRG, en el marco de la relación contradictoria que se dio entre dicho gobierno frente a los empresarios y los medios de información.

En síntesis, la irrupción de las organizaciones de la sociedad civil en esta fiscalización del accionar del Estado se produjo precisamente a partir de los espacios políticos que se profundizaron con la firma de la paz, puesto que dicha actividad ciudadana era casi ausente en el período anterior a la

Recuadro III.11GUATEMALA: INDICADORES RELACIONADOS CON LA TRANSPARENCIA Y LA AUDITORíA SOCIAL EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2003

A 1995

No existe referentes anteriores.

1996-2003

Transformaciones legales relacionadas con la transparencia

- Por Acuerdo Gubernativo 469-2002 se crea la Comisión Nacional de Probidad y Transparencia (COPROBIT). Inició actividades en marzo de 2003. Esta comisión está conformada por tres miembros de la Sociedad Civil y dos del gobierno. Acuerdo Gubernativo 467-2002.
- Por Decreto 89-2002 fue creada la Ley de Probidad y Responsabilidad.
- Por Decreto 31-2002 fue fortalecida y modernizada la Ley de la Contraloría General de Cuentas.
- El 31 de octubre de 2002 se instaló la Comisión Interinstitucional Contra el Combate de la Corrupción (sic) (CICOR). (Acuerdo gubernativo de creación, pendiente).
- Creada la Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción, por Acuerdo Gubernativo 27 - 2003.

Mecanismos de control social para la transparencia

- Acción Ciudadana, organización no gubernamental, se ha dado a la tarea de monitorear las actividades del Congreso de la República, las cuales son publicadas en una revista titulada *Alerta Legislativa*.
- Durante el proceso electoral de 2003, más que durante otros procesos, se conformaron organizaciones coyunturales que dieron seguimiento y observaron el proceso:

▲ Mirador Electoral, conformado por INCEP, CALDH, FLACSO y Acción Ciudadana.

▲ Grupo especializado de instituciones de investigación y formación política conformado por ASIES, INCEP, Fundación Colom Argueta, IIPS de la Universidad de San Carlos de Guatemala e INGEP de la Universidad Rafael Landívar.

▲ La mesa intersectorial de diálogo de desarrollo económico elaboró un documento "Guía de Auditoría Social" en enero 2004.

▲ A partir de la apertura que ha dado la firma de los Acuerdos de Paz, se ha presenciado un activo involucramiento de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil en la tarea de dar seguimiento a cuestiones puntuales de políticas públicas.

suscripción de la paz. En el recuadro III.11 se muestran los indicadores de transparencia y rendición de cuentas.

En la dimensión de **participación y el espacio público** es muy importante la definición operativa llamada **fortalecimiento de la sociedad civil**. El indicador utilizado para evaluar este componente es el surgimiento de **nuevos sujetos sociales**. Para ello se analizan los principales movimientos y agrupaciones sociales existentes antes y posteriormente a la firma de la paz. En relación con los movimientos sociales es necesario tener presente que durante el conflicto armado fueron virtualmente desarticulados, mediante la eliminación de sus dirigencias y la represión a sus bases, en el marco de la doctrina de seguridad nacional imperante. Sin embargo, el movimiento guerrillero mantuvo una vinculación con dichos movimientos, promoviendo su expresión y orientando su acción, al punto que han sido diversas las críticas relativas a la relación de dependencia que mantuvieron hacia la dirigencia guerrillera. Es particularmente importante, durante el período del conflicto armado interno, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, las cuales jugaron papeles relevantes en la rearticulación de un movimiento social contestatario al Estado contrainsurgente.

Ya iniciado el proceso de paz, en su larga etapa de negociaciones, hubo dos nuevos actores sociales que fueron protagónicos en la defensa de sus intereses. Éstos son el movimiento indígena y el de mujeres. La constitución de la Asamblea de la Sociedad Civil significó un espacio de interlocución institucional que favoreció la expresión de estos nuevos actores y que fue aprovechado por ellos para consolidar su presencia nacional como interlocutores no sólo válidos, sino que necesarios. Es significativo el logro alcanzado por ambos movimientos en la inclusión de muchas de sus reivindicaciones en los Acuerdos de Paz.

Sin embargo luego de la firma de la paz se dio una marcada dispersión en diversas organizaciones, tanto en el movimiento indígena como en el de mujeres. Un ejemplo de ello lo constituye lo sucedido con COPMAGUA, como instancia de convergencias y alianzas que servía de sombrilla a la integralidad del movimiento indígena y que poco a poco se fue desarticulando hasta llegar a su virtual inexistencia, pese a que los propios Acuerdos de Paz intentaron favorecer su organicidad y papel relevante como interlocutor ante el Estado. El movimiento de mujeres tampoco ha escapado a esta tendencia, aunque esta debilidad sea compensada con una riqueza en su capacidad de propuestas, derivadas de la variedad de vertientes que lo constituyen (académicas, activistas sociales, etc.).

Ya en la época posconflicto han sobrevivido y logrado mantenerse como importantes actores sociales las organizaciones de derechos humanos, aunque su fortaleza actual ya no es la misma a la que tenían antes de la firma de la paz y en el período inmediato posterior. Los Acuerdos de Paz también promovieron el surgimiento y desarrollo de diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas al desarrollo, sobre todo aquellas que dan seguimiento a temas específicos contenidos en dichos acuerdos. En el recuadro III.12 aparecen listados algunos de los actores sociales surgidos en el posconflicto.

Reuadro III.12GUATEMALA: SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES SOCIALES EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2003

A 1995

● Previo a 1985, los movimientos sociales en Guatemala habían sido virtualmente desarticulados por medio de políticas represivas.

● Sin embargo, tanto el movimiento popular, el movimiento indígena y el movimiento de mujeres comenzaron a resurgir luego de la apertura democrática. Son particularmente relevantes las organizaciones de defensa de los derechos humanos.

● La mayor expresión del resurgimiento de los nuevos grupos sociales se da con la creación de la CRN, la INC y la ASC.

● Si bien, previo a la firma de los Acuerdos de Paz, ambos movimientos tenían sus expresiones iniciales, fue hasta la convocatoria de la Asamblea de la Sociedad Civil, cuando fueron tomados en cuenta y escuchados como interlocutores con el Estado.

1996-2004

● Coyunturalmente tanto para el movimiento indígena como para el movimiento de mujeres, los Acuerdos de Paz les fortalecieron en su surgimiento y organización.

● El posconflicto se ha caracterizado por la dispersión de las organizaciones sociales.

● El movimiento indígena tiene varias vertientes en su seno, algunas relacionadas con las reivindicaciones económicas y sociales de los indígenas, y otras más académicas que intentan reivindicar lo maya.

● El movimiento de mujeres por su lado, cuenta también con vertientes, dedicadas algunas a contribuir a la solución de las necesidades prácticas de las mujeres en todos los ámbitos, y así poder reducir la desigualdad e inequidad entre los géneros. Asimismo cuenta con vertientes académicas y activistas, feministas o no, que luchan por la emancipación de las mujeres.

● Un movimiento que se ha mantenido es el de las organizaciones pro derechos humanos, quienes han encontrado posibilidades de apertura por sus reivindicaciones a partir de la firma de los Acuerdos de Paz.

● El surgimiento de ONG para el desarrollo se ha dado en forma creciente desde la firma de los Acuerdos de Paz, sobre todo aquellas que dan seguimiento a temas específicos contenidos en los Acuerdos.

Otra definición operativa del **fortalecimiento de la sociedad civil** es el de la **discusión amplia de temas clave de la agenda nacional**. Al respecto, uno de los indicadores asumidos fue el de los temas tratados en esa agenda nacional. Al respecto, se constató que previo a la firma que puso fin al conflicto armado, pero ya en la etapa de negociaciones de paz, la sociedad civil tuvo la posibilidad de discutir y hacer propuestas respecto de los temas sustantivos que debían negociar las partes, así como avalar o no los productos finales de la negociación. Este espacio fue el correspondiente a la Asamblea de la Sociedad Civil que en la historia guatemalteca puede ser calificado como el espacio de mayor incidencia política en compromisos que ha sido asumidos como de Estado y que están contenidos en los llamados acuerdos sustantivos. Muchos de estos temas habían sido tabú en la historia de Guatemala y en un tiempo significaron la desaparición o muerte de quienes intentaban discutirlos.

Posterior a la firma de la paz, los temas tratados de la "agenda nacional", pueden clasificarse en dos grupos. Los primeros son los que produjeron lo que se ha denominado Acuerdos de Paz de segunda generación, es decir las conclusiones y propuestas de las Comisiones paritarias y no paritarias que fueron creadas por los mismos Acuerdos de Paz. Los segundos son aquellos que ya se producen en el marco del nuevo escenario político del posconflicto y que pueden ubicarse en cuatro subgrupos, atendiendo a la importancia de su contenido y/o al reconocimiento social de quien los formula. El tema más integral sobre reforma del Estado surge posterior a los Acuerdos de Paz. En este sentido, cabe mencionar las propuestas hechas por el Foro Guatemala al momento de su aparición pública y posteriormente y que son, entre otros: reactivación de los Acuerdos de Paz, reactivación económica, reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, transparencia en la

administración pública y combate sostenido a la corrupción y propuesta para formular una política de desarrollo rural.

También son de suma importancia, por ser una iniciativa novedosa y significativa, la llamada Agenda Nacional Compartida, firmada por todos los partidos políticos en el año 2003. Es meritorio que los partidos políticos, con el auspicio del PNUD y el financiamiento del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, se hayan puesto de acuerdo respecto de una "agenda nacional", a impulsar sea desde el poder o desde la oposición, la cual incluye los siguientes temas: Sistema político y factores de poder; Hacia un nuevo modelo económico; Los Acuerdos de Paz como compromisos nacionales; Derechos humanos y conciliación; Seguridad y justicia; Fuerzas armadas; Educación; Salud y seguridad social; Vivienda; Empleo y política laboral; Desarrollo rural; Gestión ambiental; y Política exterior.[41]

En los temas tratados en la "agenda nacional" tiene mucha importancia referir las propuestas de las Mesas Intersectoriales de Diálogo, convocadas por el Sistema de Naciones Unidas y la OEA, en el marco del Grupo Consultivo, a las cuales se ha hecho referencia anteriormente. Su importancia se deriva del contenido de las propuestas (para la formulación de políticas públicas), de la diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales participantes y por ser producto del proceso de paz, en cuanto tienen como propósito rescatar los incumplimientos sucedidos. Hubo seis mesas, que produjeron propuestas sobre los temas siguientes: desarrollo rural (inconclusa); pueblos indígenas; cultura de paz y reconciliación; derechos humanos, justicia y seguridad; política de defensa; y desarrollo económico. En términos del rescate del proceso de paz, es relevante mencionar la propuesta elaborada por el llamado Foro Multisectorial, que fue una instancia coyuntural que produjo una propuesta sobre una nueva estrategia para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la cual fue asumida en gran medida por el actual gobierno cuando anunció "el relanzamiento de los Acuerdos de Paz" (25/02/04) y que, posteriormente, a finales del año 2005, incide en el contenido de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto Legislativo 52-2005 de fecha 3 de agosto de 2005). Este Foro Multisectorial estuvo integrado por el Foro Guatemala, el Foro Ecuménico, la Coordinadora *Sí Vamos por la Paz*; ASIES e INTRAPAZ. También es importante mencionar la propuesta que hizo ASIES, denominada "Propuesta para una Agenda Nacional 2003-2008" y que aborda los siguientes temas: institucionalidad del Estado; partidos políticos y sociedad civil; desarrollo económico y social; cultura del diálogo y revalorización de la multiculturalidad y práctica de la interculturalidad; educación; y política exterior y relaciones internacionales. En el recuadro

41. En el año 2006 los secretarios generales de los 10 partidos políticos con representación parlamentaria suscribieron el acuerdo denominado *Visión de País*. Mediante el mismo se comprometieron a darle seguimiento, durante los próximos 15 años, a políticas de Estado esenciales en las áreas de salud, educación, desarrollo rural y seguridad. Este acuerdo, considerado histórico, constituye la culminación de un ejercicio de ocho meses, en el que representantes de estas 10 organizaciones -–GANA, FRG, UNE, PAN, Partido Patriota, URNG, MR, DCG, DíA y UD–participaron activamente para consensuar las bases de tales políticas públicas. En ese contexto, las agrupaciones concordaron en la necesidad de retomar la discusión del pacto fiscal. Aseguran que sin esto y sin la aprobación, en el corto plazo, de al menos 19 leyes, este ejercicio no tendrá éxito. Los temas sobre los cuales se han puesto de acuerdo los partidos políticos son seguridad democrática y justicia, educación, salud y nutrición y desarrollo rural. Ver ASIES, *Carta Informativa Semanal*, No. 40. El éxito de acuerdo en el mediano y largo plazo está por verse.

Recuadro III.13GUATEMALA: TEMAS DE LA AGENDA NACIONALEN LA GUATEMALA DEL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

1995

- Durante los años previos a la Firma de los Acuerdos de Paz, los temas tratados por las organizaciones sociales, la URNG y el Gobierno, eran los concernientes a los llamados acuerdos sustantivos.
- El tema más integral sobre reforma del Estado surge posteriormente a la firma de los Acuerdos de Paz.

1996-2004

● Temas abordados por el Foro Guatemala al momento de su aparición pública en 2001:

▲ Reactivación de los Acuerdos de Paz;

▲ Cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH);

▲ Régimen tributario;

▲ Transparencia y combate a la corrupción;

▲ Reactivación económica;

▲ Fortalecimiento institucional;

▲ Seguridad ciudadana;

▲ Administración de justicia;

▲ Derechos humanos y equidad;

▲ Propuesta para formular por consenso una política de desarrollo rural.

● Los temas principales tratados por ASIES dentro de su propuesta para una Agenda Nacional 2003-2008:

▲ Institucionalidad del Estado;

▲ Partidos políticos y sociedad civil;

▲ Desarrollo económico y social;

▲ La cultura del diálogo y revalorización de la multiculturalidad y práctica de la interculturalidad;

▲ La educación;

▲ La política exterior y las relaciones internacionales.

● Temas tratados en la Agenda Nacional Compartida (firmada entre todos los partidos políticos previo a la campaña electoral 2003):

▲ Sistema político y factores de poder;

▲ Hacia un nuevo modelo económico;

▲ Los Acuerdos de Paz como compromisos nacionales;

▲ Derechos humanos y conciliación;

- Seguridad y justicia;
- Fuerzas armadas;
- Educación;
- Salud y seguridad social;
- Vivienda;
- Empleo y política laboral;
- Desarrollo rural;
- Gestión ambiental;
- Política exterior.

III.13 se detallan los temas discutidos en la agenda nacional durante el período del posconflicto.

En relación con la **ampliación del número de actores** que participan en la discusión de dichos temas, en el posconflicto se observa un incremento de estos actores. Cabe recordar que antes de la firma de la paz surgieron dos instancias de convergencia de organizaciones sociales y políticas significativas. Una fue la Instancia Nacional de Consenso (INC), y otra la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). En la INC participaron algunos partidos políticos (PAN, DCG, FRG, UCN, PSD, MAS y la llamada Bancada del Cambio), el movimiento sindical, campesino y popular organizado en la UASP, el movimiento campesino y sindical no vinculado a la UASP (CGTG y CTC), el Rector de la USAC, diversas iglesias (católica, protestantes, judía), organizaciones de derechos humanos, organizaciones indígenas y de mujeres. Asimismo participaron los empresarios a través del CACIF. Por su parte, en la ASC, estaba presente toda la sociedad civil, entendida como el conjunto de organizaciones sociales existentes, incluyendo los partidos políticos de oposición. Sólo se autoexcluyó de esta organización el CACIF, que conformó su propia comisión de paz.

En el período posconflicto, es decir de finales de 1996 en adelante, cabe mencionar dos esfuerzos de convergencias que resultan significativos por sus posibilidades de incidencia en las políticas públicas (aunque al final dichas posibilidades no se hayan concretado). Uno es los Encuentros para la Actualización convocados y conducidos desde el gobierno de Alvaro Arzú, y el otro es el Pacto Fiscal. En los Encuentros para la Actualización participaron los siguientes actores: partidos políticos, organizaciones sindicales, movimiento cooperativo, sector empresarial, pequeña y mediana empresa, asociaciones de análisis y estudios, universidades, sector religioso, ONG, grupos étnicos y el gobierno que convocó.

El Pacto Fiscal tiene una importancia históricamente significativa, porque es la primera vez que en Guatemala se discute el tema tributario y fiscal con la participación de actores que nunca tuvieron acceso a dichas discusiones. Usualmente las decisiones en esta materia se tomaban entre el gobierno y el sector empresarial, teniendo este sector la última palabra. El Pacto Fiscal fue producto de un acuerdo tomado en la Comisión de Acompañamiento, a propuesta de URNG, como requisito para poder recalendarizar el compromiso incumplido de alcanzar la meta de tributación establecida en los acuerdos. Entre lo actores que participaron en esta experiencia inédita y que lo firmaron, podemos mencionar: los tres poderes del Estado, partidos políticos (URNG, DCG, DIA, FRG y PAN), organizaciones campesinas, organizaciones sindicales, movimiento cooperativista, organizaciones de mujeres, Asamblea de Colegios Profesionales, centros de análisis e investigación, sector religioso (Iglesias católica, evangélicas y judía), sector empresarial (CACIF y sector medio y pequeño empresarial), y el Foro de ONG. La comunidad internacional acompañó el proceso de negociaciones del Pacto Fiscal y su suscripción, con una actitud de mucha complacencia y entusiasmo, dado el contenido del mismo. Sin embargo, cuando se trató de darle

expresión jurídica a los acuerdos alcanzados, esto no se produjo en los términos previstos y se puso de manifiesto la debilidad correspondiente a la ausencia o limitada presencia de los partidos políticos en el proceso de discusión del Pacto Fiscal. Al año 2006, luego de transcurridos varios años de este fracaso parcial, se ha iniciado un nuevo proceso que pretende rescatar esta experiencia, ahora liderada por la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz.

Recuadro III.14GUATEMALA: ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA DISCUSIÓN DE LAAGENDA NACIONAL EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

A 1995

● Dentro de la Instancia Nacional de Consenso participaron: algunos partidos políticos (PAN, DCG, FRG, UCN, PSD, Bancada del Cambio, MAS); algunos sindicatos (UASP, CGTG, UNSITRAGUA); el Rector de la USAC; Iglesia católica; Iglesia evangélica; Iglesia judía; Instancia de Consenso Maya; organizaciones campesinas; organizaciones de derechos humanos; el CACIF.

● La Asamblea de la Sociedad Civil estuvo conformada por los sectores negociadores en los encuentros con la URNG durante el proceso previo negociaciones de paz, entre ellos partidos políticos, sector sindical y popular, organizaciones mayas, medios de comunicación, académicos, ONG. En este proceso el CACIF declinó su participación y conformó su propia comisión de paz.

1996-2004

● En los Encuentros para la Actualización participaron: organizaciones sindicales; movimiento cooperativo; sector empresarial; pequeña y mediana empresa; asociaciones de análisis y estudios; universidades; sector religioso; ONG; grupos étnicos; partidos políticos; Gobierno.

● En el Pacto Fiscal participaron: Asamblea de Colegios Profesionales de Guatemala; instituciones de análisis e investigación; Organizaciones sindicales; Asamblea de la Sociedad Civil; Acción Ciudadana; Foro de la Mujer; CUC; COPMAGUA; organizaciones de mujeres; Movimiento Tzuk Kim Pop; Liga Pro Patria; sector religioso (católica, evangélica y judía); CACIF y sector microempresarial; CONFECOOP (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito); FENACOAC (Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas); Embajadas de Honduras, Costa Rica, El Salvador y

Además de estas dos experiencias (Encuentros para la Actualización y Pacto Fiscal), también durante el período del posconflicto surgieron otras instancias estatales y no gubernamentales que ampliaron el número de actores que participan en la discusión de los llamados temas clave de la agenda nacional. Entre estas instancias se puede mencio2nar a las siguientes: el Grupo Barómetro (año 2000), conformado por un grupo de ciudadanos que participaron de manera individual, pero que son representativos de diversos sectores sociales, tales como empresarios, académicos, dirigentes populares, sectores religiosos y, en general personajes públicos, cuyas opiniones en conjunto tienen un peso importante en las élites sociales y políticas del país. También surgió el Foro Guatemala, como el principal esfuerzo de convergencias y alianzas de la etapa posconflicto, coordinado por los Rectores de la Universidad de San

Canadá; Organización de los Estados Americanos; USAAID (Organización del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo); Partidos políticos: URNG, DCG, DIA, FRG, PAN; Foro de ONG de Guatemala.

● Durante el año 2000 se conformó el Grupo Barómetro, que es una confluencia de universitarios, líderes sindicales y populares, empresarios, investigadores y personajes públicos.

● En agosto de 2001 surgió el Foro Guatemala, conformado por universidades, iglesias, organizaciones de derechos humanos, organizaciones pro modernización de la justicia, y otros sectores sociales.

● Las Mesas Intersectoriales de Diálogo, reunieron a más de 300 organizaciones de todo el país (más de 800 representantes). Según sus facilitadores (SNU y OEA) la convocatoria se hizo de modo que ningún sector quedara excluido a participar en el tema de su interés o incidencia.

- El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tiene una estructura representativa en casi todos sus niveles de organización (en el comunitario es participación directa de los miembros de la comunidad). En estos niveles donde funciona la democracia representativa están conformados por: entidades gubernamentales (SEGEPLAN, SEPREM, gobernadores departamentales, alcaldes municipales), organizaciones campesinas, cooperativas, ONG de desarrollo, organizaciones de mujeres, representantes de los pueblos indígenas (por ubicación geográfica), CACIF, representantes de la pequeña y mediana empresa del área; y cualquier organización que siguiendo el procedimiento solicite su ingreso a alguno de los Consejos del Sistema.
- Dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural los representantes son: el Presidente de la República, delegados de la SEPREM, SEGEPLAN, Ministerio de Finanzas Públicas, alcaldes municipales (uno por región), coordinador regional del Consejo de Desarrollo, y otra entidad que se designe, Representantes de los pueblos indígenas (4 mayas, 1 xinca, 1 garífuna), representantes de organizaciones de mujeres, organizaciones de trabajadores, del CACIF, de ONG de desarrollo, de la PYME, de las organizaciones campesinas, de las universidades privadas y pública.

Carlos y de la Universidad Rafael Landívar y contando con representantes de importantes organizaciones sociales, tales como: centros de investigación, instituciones académicas, organizaciones de derechos humanos y del sector justicia, Iglesias, organizaciones sindicales, organizaciones indígenas, etc. De igual manera, corresponde mencionar a las Mesas Intersectoriales de Diálogo convocadas conjuntamente por el Sistema de Naciones Unidas y la OEA, en el marco del Grupo Consultivo del año 2002, a las cuales ya se ha hecho referencia anteriormente.

En el ámbito estatal también se ampliaron los actores que pueden participar en la discusión de la referida "agenda nacional", de manera institucional. Éstos son los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, reconocidos constitucionalmente y que tienen una estructura organizativa que contempla la participación de los ciudadanos desde el nivel nacional hasta el comunitario, pasando por los niveles intermedios departamentales y municipales. Esta estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituye la institucionalización de la dimensión participativa de la democracia, dada la confluencia en ellos de instancias oficiales y no gubernamentales en cada uno de sus niveles. Nacionalmente el sistema de Consejos es presidido por el propio Presidente de la República. De consolidarse en la práctica, más allá de su existencia jurídica, el sistema de Consejos de Desarrollo significará un avance cualitativo de mucha profundidad en el proceso democrático. Sin embargo, hay quienes argumentan que deben preverse los ámbitos de traslape entre esta expresión de la democracia participativa y la correspondiente a la democracia representativa, particularmente en el ámbito municipal, donde el poder local se manifiesta fundamentalmente a través de los Concejos Municipales (las Corporaciones Municipales presididas por el Alcalde). En el recuadro III.14 se detallan los grupos sociales que han participado en la discusión de la nueva agenda nacional durante el posconflicto.

Como se puede apreciar, en el tema de participación y espacio público, los ejercicios de participación ciudadana, tanto en la formulación como en la fiscalización de la política pública desde la firma de la paz, son muy significativos y, generalmente, relacionados con la agenda contenida en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, esta participación no ha tenido como consecuencia la capacidad real de incidir en las políticas, lo cual puede desgastar uno de los principales logros del proceso de paz, cual es el ejercicio de ciudadanía en la dimensión participativa de la democracia.

D. Visión estratégica sobre la participación y el espacio público

La incidencia del proceso de paz en la dimensión participativa de la democracia es impactante en un contexto histórico donde la participación social fue, durante muchos años, objeto de brutal represión, tanto a niveles dirigenciales como de participación de base. La presente investigación ha contemplado como fundamentales en este tema las relaciones Estadosociedad y el fortalecimiento de la sociedad civil. En la realidad histórico social guatemalteca son avances trascendentales la sola posibilidad de poder hablar de temas que eran considerados tabúes o bien poder impulsar luchas sociales por las más básicas necesidades sectoriales o comunitarias. Ambas conductas, en el pasado, se constituían en razones de ejecución extrajudicial o desaparición forzada.

El inicio del proceso de paz, desde Esquipulas hasta las negociaciones directas entre el gobierno de turno y la insurgencia, fue creando las condiciones para la participación social en la discusión de agendas de diferente tipo, locales y nacionales. De igual manera, a partir de los espacios políticos que posibilitó el proceso de paz desde su etapa de negociaciones, la acción fiscalizadora de la sociedad civil se ha ido acrecentando. También es trascendental el surgimiento de nuevos e importantes actores anteriormente inexistentes (organizaciones de mujeres y de indígenas) y el impulso de procesos organizativos para luchar por reivindicaciones de distinta naturaleza (económico sociales y políticas). Aunque este logro se ve opacado por la dispersión organizativa que, con evidente tendencia a incrementarse, priva en la sociedad civil.

Sin embargo, la debilidad fundamental de este importante proceso de participación ciudadana se expresa en la incapacidad de realmente incidir en la toma de decisiones, particularmente en la concreción de políticas públicas correspondientes con las reivindicaciones planteadas. De igual manera se expresa esta debilidad en la capacidad real de incidir mediante acciones de fiscalización en el rumbo de los asuntos de Estado y de gobierno. A lo sumo se transparentan las diversas problemáticas (corrupción, cooptación de la institucionalidad por intereses particulares, etc.), pero no se modifican las conductas ni las políticas.

El principal problema que se presenta en lo referente a los espacios públicos y la participación es el desgaste del diálogo y de los espacios mismos donde éste se ejerce. La inconformidad más reiterada por los entrevistados fue precisamente la incapacidad de efectivamente impactar el ejercicio del poder público, de tal manera que se incida en el proceso de formación de las políticas públicas; o bien, en el caso de la fiscalización ciudadana, la incapacidad de trascender la denuncia y de transparentar lo inadecuado o incorrecto. También es importante señalar, como un elemento que coadyuva en esta debilidad de incidencia, la creciente dispersión de la sociedad civil y la consecuente crisis de liderazgos, lo cual imposibilita la existencia de interlocutores confiables en términos de representatividad.

Hay dos dimensiones en estos avances. Una está relacionada con la capacidad que tiene la sociedad civil de participar en los diversos problemas públicos, sean éstos locales o nacionales, aunque debe reconocerse que son procesos participativos fundamentalmente elitistas (es decir que son procesos a niveles de dirigentes sociales y políticos). Es particularmente importante, y ligado directamente al proceso de paz, la relación Estadosociedad que se plantea en la concepción de las llamadas Comisiones Paritarias, para el tratamiento y definición de aspectos importantes señalados por lo propios Acuerdos de Paz. La otra dimensión de los avances, aunque aun incipiente, es la contemplada en las leyes de participación, parte fundamental del proceso de descentralización y del Sistema de Consejos de Desarrollo. Esta dimensión constituye esencialmente un proceso de democratización del Estado, tanto por el contenido político que caracteriza la naturaleza del proceso de descentralización (transferencia de competencias y poder político a nivel municipal), como por la relación Estado-sociedad que se plantea en el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en los diferentes niveles contemplados (desde el comunitario hasta el nacional).

Sin embargo, hay algunas opiniones que cuestionan el traslape entre ambas dimensiones de la democracia (la representativa y la participativa) expresado en la existencia de los Concejos Municipales y los Consejos de Desarrollo Municipal. Hay otras opiniones que ven una complementariedad entre ambos mecanismos de participación ciudadana.

También es relevante la actividad fiscalizadora que se ha hecho desde la sociedad civil en torno a la actividad del Estado. La prensa ha jugado un papel muy importante, pero también diversas organizaciones ciudadanas han hecho de la fiscalización su principal razón de ser. Y aunque hasta ahora su incidencia se refiera principalmente a transparentar lo incorrecto, ese ya es un paso significativo para transformar lo criticado.

E. Conclusiones acerca de la participación y el espacio público

En correspondencia con el fortalecimiento de los derechos cívicos y políticos que se expresa en el tema del Estado de Derecho, se ha hecho evidente la ampliación de los espacios públicos para la discusión de agendas de trascendencia local o nacional, así como para el ejercicio beligerante de la fiscalización ciudadana. Este contexto de apertura también ha

posibilitado la irrupción de nuevos actores sociales y el resurgimiento de antiguos, así como de luchas sectoriales y comunitarios correspondientes a los liderazgos en ascenso. Sin embargo, esta amplitud de participación se ve contrarrestada por la creciente dispersión de la sociedad civil que la coloca en una situación precaria en cuanto a carencia de interlocutores representativos.

En todo caso, todos los avances que se presentan en términos de participación ciudadana, tanto en la discusión programática como en la fiscalización, tienen como contrapartida su escasa incidencia en el proceso de formación de las políticas o en la corrección de los vicios encontrados en la fiscalización. Pareciera, por lo tanto, que dichos espacios públicos pueden tender a desgastarse en la medida que se agotan en el diálogo mismo o, a lo sumo, en la promulgación de reivindicaciones, en el caso de los diálogos con contenido programático, o en la denuncia, en los casos que se refieren a la fiscalización.

4.4. PREEMINENCIA DEL PODER CIVIL

A diferencia de El Salvador, donde el tema de la subordinación del poder militar al poder civil resultó ser el eje de las negociaciones de paz, en el caso de Guatemala éste pasó a ser uno más de los temas abordados en el proceso de negociaciones. Diversos factores incidieron en ello y como ya se explicó anteriormente la amplitud de la agenda de la paz en cada país fue diferente.

El análisis de la situación prevaleciente al momento de la firma de la paz y la correspondiente al año 2004, en el tema de la preeminencia del poder civil, se hará teniendo como marco referencial cuatro ámbitos donde se expresan dichos cambios, los cuales son:

a) **En el gobierno en general** : La subordinación de las fuerzas armadas al control civil, con adecuados mecanismos para supervisar y dirigir áreas tales como: doctrina, presupuesto, despliegue de tropas, etc.

b) **En la administración pública** : La eliminación del control militar de instituciones y empresas, es decir que el Ejército se circunscribiera al límite de las operaciones militares

c) **En la seguridad pública** : El establecimiento de una clara distinción entre las estructuras de la seguridad pública y la defensa nacional, especificando las circunstancias especiales y de emergencia, así como los límites entre los cuales el Ejército pueden comprometerse en tareas de seguridad ciudadana.

d) **En la justicia** : La eliminación de todos los mecanismos y prácticas que dan las condiciones para la existencia de impunidad para los miembros de las fuerzas armadas, limitando los sistemas de justicia militar a los asuntos de conducta militar interna.

Dentro de este marco referencial, el tema de la preeminencia del poder civil, se ha dividido en cinco subtemas, los cuales se analizarán comparativamente, estableciendo las diferencias existentes entre la situación prevaleciente antes de la firma de la paz y la actual. Para establecer esa comparación se utilizan los indicadores señalados en el Capítulo I. Al igual que en las dimensiones anteriores, se presentan inicialmente los resultados cuantitativos de la percepción de las élites y seguidamente se discute las percepciones obtenidas a través de entrevistas. Posteriormente se presentan algunos datos relativos a la percepción ciudadana acerca del tema y finalmente se presentan indicadores agregados que muestran los cambios concretos que han tenido lugar en el país en relación con esta dimensión de la democratización.

A. Valoración de las élites conrespecto a la preeminencia del poder civil

Los resultados que se observan en el cuadro III.45 provienen de las respuestas de 50 miembros de la sociedad guatemalteca, en este caso considerados élites sociales, políticas y económicas, a quienes se pidió que completaran las boletas de juicios de valor (o *judgment data*). Más específicamente, en esta sección se presentan los resultados en relación con la preeminencia del poder civil. Se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada uno de los indicadores, de manera que el

lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: avance significativo, avance regular, y estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, se han agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido avance significativo (cuando avance sustancial y moderado es arriba del 60%), avance regular (cuando avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%), y estancamiento (cuando avance sustancial y moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

Ninguno de los indicadores sobrepasa el 60% de respuestas positivas (avance sustancial o avance moderado), lo cual indica, según la interpretación ya explicada, que no ha habido avances significativos en esta dimensión según las élites guatemaltecas que completaron la boleta de juicios de valor. No obstante, sí se considera que ha habido avance regular en algunos indicadores, más específicamente y en orden de importancia en cuanto a reducción de la presencia militar en instituciones civiles (39%) y la subordinación militar al poder civil (36%). En los otros indicadores, no se pasa del 25% de opiniones favorables (que en la interpretación hecha aquí es indicativo de que hay estancamiento). Es así que sólo el 24% considera que ha habido cambios moderados o sustanciales en términos de la eliminación de privilegios a militares; el 22% que ha habido avances moderados o sustanciales en relación con la fiscalización del presupuesto del Ejército; el 16% considera que ha habido cambios moderados o

Cuadro III.36VALORACIÓN DE LAS ÉLITES GUATEMALTECASSOBRE LA PREEMINENCIA DEL PODER CIVIL(Porcentajes)

Indicador	Tipo de avance					
	Sustancial	Moderado	Leve	Sin cambio	Retroceso	Total
Reducción de presencia militar en instituciones civiles	8	31	40	15	6	100
Eliminación de privilegios a militares	8	16	38	24	14	100
Subordinación militar al poder civil	6	30	32	28	4	100
Reforma doctrinaria del Ejército	0	14	38	42	6	100
Fiscalización del presupuesto del Ejército	10	12	14	42	22	100
Reformas en la estructura de militarización del país	6	10	46	30	8	100

Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

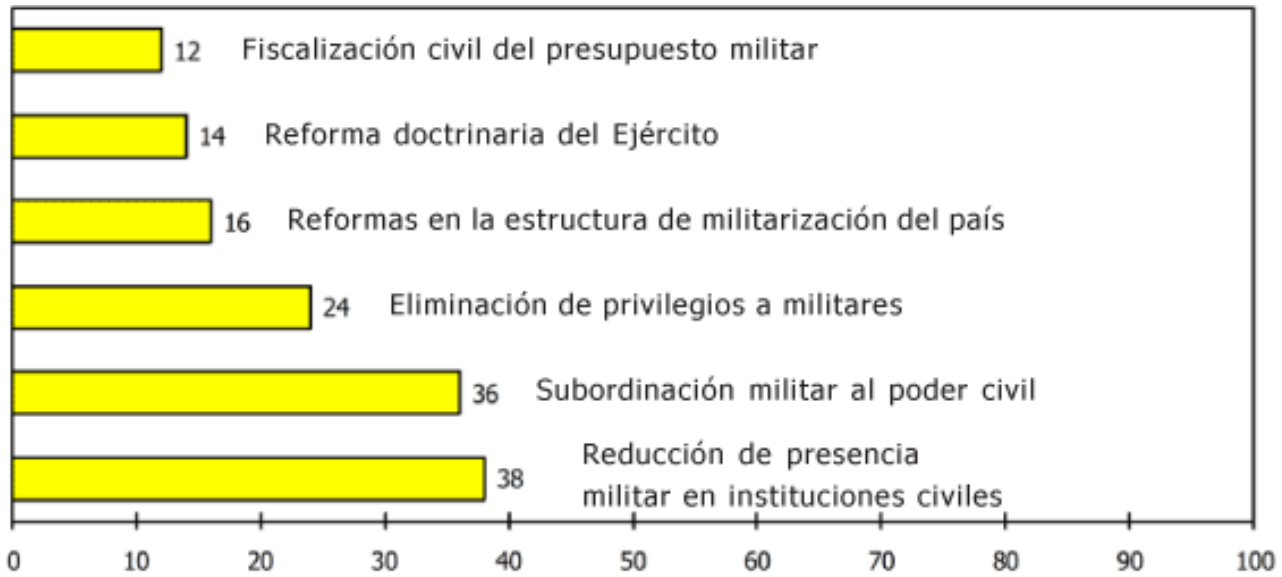
sustanciales en la estructura militar del país y el 14% que ha habido cambios en cuanto a la reforma doctrinaria de las fuerzas armadas. En el otro extremo, los miembros de la élite guatemalteca que completaron boletas de juicio de evaluación, tienden más bien a pensar que ha habido retrocesos en algunas áreas, en especial en la fiscalización del presupuesto del Ejército y la eliminación de privilegios a militares. Cabe indicar que los entrevistados completaron estas boletas entre los meses de enero y abril, tres meses antes de que el gobierno de Oscar Berger anunciara y llevara a cabo, en junio del año 2004, una reorganización del Ejército, que incluyó la reducción del mismo y el desmantelamiento de varias bases militares.

En la gráfica III.4 se observa en detalle los porcentajes de entrevistados que indicaron que ha habido avances sustanciales o moderados en las diversas variables de esta dimensión.

En contraste con los datos presentados en las boletas de juicio de valor, en las entrevistas a profundidad que fueron realizadas son raras las valoraciones que nieguen avances en el tema de la preeminencia del poder civil sobre el poder

militar, aunque estas consideraciones también comparten una visión de la significativa insuficiencia que al respecto existe y la necesidad de profundizar en dicha materia. También hay bastante coincidencia en lo relativo a la reversión que sufrió el tema durante el gobierno del FRG. Dirigentes de la exguerrilla, exnegociadores

Gráfica III.4GUATEMALA: PERCEPCIÓN POR LAS ELITES DEAVANCE SUSTANCIAL O MODERADO ENINDICADORES DE PREEMINENCIA DEL PODER CIVIL(Porcentajes)



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

gubernamentales, militares en retiro, religiosos y empresarios, en términos generales, manifestaron muchas coincidencias.

Las apreciaciones van desde aspectos cuantitativos hasta consideraciones cualitativas de diversa profundidad. Las valoraciones positivas coinciden en el papel del Ejército dentro del Estado. Un ex comandante guerrillero decía que ". . . pasamos de un Estado que estaba absolutamente militarizado. . . el status del Ejército era el poder dentro de un Estado. . . a un Estado en que el Ejército es una institución que tiene mucho poder todavía, pero que no es la que decide el curso de la sociedad.". Otro militante de la ex guerrilla decía que: "En Guatemala es un hecho que el Ejército, institucionalmente hablando, dejó de ser el eje del poder político. . . como lo fue durante décadas enteras". Un empresario afirmaba en este mismo sentido que: ". . . vemos menos presencia militar en las esferas del Estado guatemalteco". Un ex negociador gubernamental afirmaba categóricamente que: "Definitivamente han existido transformaciones importantes en el tema militar". Con estas opiniones también coincidió un destacado periodista nacional, quien argumentaba que: ". . . ha habido transformaciones importantes, sí se ha reducido el Ejército, sí se ha subordinado al poder civil. . .".

Es muy importante anotar una observación que señaló la insuficiencia del poder civil para efectivamente construirse paralelamente al desplazamiento del poder militar. Un ex dirigente guerrillero afirmó que: "Desmilitarización no es igual a fortalecimiento automático del poder civil. . . el necesario énfasis en la desmilitarización no estuvo suficientemente acompañado de compromisos para el fortalecimiento del poder civil. . .". En relación con las insuficiencias, las menciones, que fueron muchas, refieren aspectos como la cultura política autoritaria y militarista, principalmente en el campo; el manejo presupuestario de la institución armada; el despliegue del Ejército en la geografía nacional; la doctrina militar que no se había modificado; los aspectos subjetivos referidos a la mentalidad de las personas (dentro y fuera del Ejército); y el involucramiento de oficiales en los poderes paralelos.

Un general retirado afirmó que: ". . . lo significativo, digamos lo sustantivo, lo permanente que debe estar en la mente de las personas, ahí no hemos avanzado. . ."; y agregó que: ". . . veníamos a un ritmo adecuado, pero con la llegada de este gobierno del FRG que acaba de irse, las cosas se detuvieron. . .", señalando la responsabilidad del expresidente Alfonso Portillo por los liderazgos que le asignó al Ejército durante su mandato. En esta apreciación coincidió un dirigente religioso conocido por su identificación con las causas populares, quien afirmó que: ". . . en los últimos cuatro años tuvimos un

retroceso, de nuevo los militares aparecieron con puestos de decisión pública".

Los entrevistados hicieron reiteradas menciones al presupuesto militar y a las transferencias que se ejecutaron, haciendo comparaciones entre el gobierno que firmó la paz y el del FRG. En este sentido un ex comandante guerrillero afirmó que: "Se. . . puso el presupuesto nacional en los parámetros de los Acuerdos de Paz, pero en los últimos tres años se distorsionó eso, partir del uso de las partidas y de las transferencias que se dieron. Entonces ya la ejecución real del presupuesto del Ejército sobrepasó los parámetros que se habían fijado en los Acuerdos de Paz. . .".

En relación con el despliegue geográfico del Ejército, se criticó la existencia de destacamentos militares sin razón de ser y su involucramiento directo en actividades de seguridad pública. Una de las críticas más reiteradas fue el resurgimiento de las llamadas patrullas de autodefensa civil, con ocasión de la reivindicación económica que mantienen para lograr una indemnización por el tiempo que prestaron servicios de apoyo al Ejército en el combate a la guerrilla. Se señaló la ausencia de espontaneidad en dicho movimiento, su permanencia de manera subterránea y su conversión en comités locales en distintos lugares del interior del país. Al respecto un ex funcionario de gobierno y ex negociador oficial señaló que: ". . . fue un nuevo poder local que la contrainsurgencia dejó en los pueblos. . .". Ese mismo personaje, en relación con la vinculación del poder militar al crimen organizado, señaló; ". . . la incidencia de aparatos clandestinos, en donde seguramente hay un componente militar fuerte que navega en el mar de las instituciones a sus anchas. . .". Sin embargo, otra ex funcionaria y ex negociadora gubernamental acotaba al respecto que: ". . . los peores oficiales están fuera del Ejército. . .".

El tema crítico de mayor coincidencia fue el relativo a la ausencia de una nueva doctrina militar. Sin embargo, luego de haber concluido las entrevistas fue presentada públicamente una nueva doctrina el 30 de junio de 2004, después de un proceso de formulación por consenso con participación civil y militar y luego de haber concluido las entrevistas realizadas. Cabe decir que MINUGUA se mostró elogiosa respecto de esa nueva propuesta de doctrina militar. Como expresiones más aisladas a estas coincidencias se puede mencionar algunas pocas entrevistas que negaban casi cualquier avance y otras que señalaban la necesidad de prescindir de la institución armada.

B. Las percepciones ciudadanas conrespecto a la preeminencia del poder civil

En el cuadro III.46 se presentan tres ítems relacionados con esta temática, aunque no se analiza directamente si los ciudadanos perciben

Cuadro III.37GUATEMALA: VARIABLES RELACIONADAS CON LAPREEMINENCIA DEL PODER CIVIL, MUESTRA NACIONALDEL ESTUDIO DE CULTURA DEMOCRÁTICA 2004(Promedios en escala 0-100)

Variable	N	Promedio
Confianza en el Ejército	1,500	49
Creencia en que los militares deberían retomar el poder	1,486	21
Creencia en que un golpe de Estado militar puede ser justificado bajo ciertas circunstancias	1,410	46

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

que existe subordinación del poder militar al poder civil, ya que no habían preguntas en el cuestionario de LAPOP 2004 que abordaran ese tema. Nuevamente se utiliza la medición de promedios en la escala 0-100, en la cual 50 es la línea de referencia que divide las respuestas positivas de las negativas.

Se observa que el promedio de confianza en el Ejército es relativamente elevado en Guatemala (49 puntos sobre 100), si se toma en cuenta el pasado represivo de esa institución durante los años del conflicto armado. Cabe notar que el Ejército continúa siendo una de las instituciones políticas mejor evaluadas en Guatemala, en todo caso, con promedios mucho mayores a los obtenidos por el Congreso y los partidos políticos. También resulta elevado el promedio de justificación de un eventual golpe de Estado militar (46 puntos), lo cual es un hallazgo preocupante. Sin embargo, cuando se preguntó a los

entrevistados si creían que los militares deberían volver a tener el poder, la cifra bajó considerablemente, hasta un promedio de 21 puntos.

Los indicadores de la preeminencia del poder civil

La desmilitarización del Estado resulta crucial en Guatemala, dada la larga historia de involucramiento en la política nacional y las prácticas represivas del Ejército durante el conflicto armado. El desmontaje de lo que se ha denominado por algunos académicos el estado contrainsurgente (Torres Rivas y Aguilera, 1998), era por lo tanto condición sine qua non para el avance de la democracia y la paz en el país. La desmilitarización del Estado se evalúa a través del análisis de la función de la defensa nacional, la función de la seguridad pública, las limitaciones a las misiones no tradicionales de las fuerzas armadas, la eliminación de prerrogativas militares y la reconversión militar. En cada una de esas dimensiones operativas se utilizan una serie de indicadores de medición de avance.

En relación con la función de la defensa nacional, durante el posconflicto, en comparación con la situación existente antes de la firma de la paz, existen diversos indicadores que permiten hacer la comparación señalada, entre ellos la **legislación emitida, la institucionalidad y el presupuesto de defensa**. En cuanto a la legislación, dicha función estaba regida en el año 1995 por lo definido al respecto en la Constitución Política, en la Ley Constitutiva del Ejército, en el Código Militar y en la Ley Constitucional de Orden Público. Una diferencia importante que se manifiesta luego de la firma de la paz es la disolución del Estado Mayor Presidencial (EMP), que repetidamente fue señalado como una estructura que en la práctica terminaba controlando al Presidente de la República de turno, además de haber sido reiteradamente acusada de ser una de los principales responsables de las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno. El EMP fue sustituido por una instancia civil, la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS), para resguardar al presidente, vicepresidente y sus familias.

Otra diferencia en el período del posconflicto que tiene un significado muy importante es la decisión política tomada por el gobierno de Oscar Berger, contenida en la llamada "Disposición para la modernización del Ejército de Guatemala para su función en una sociedad democrática en época de paz", emitida el 1 de abril del año 2004, donde se define "la ruta que guiará el proceso de transformación militar" y que contiene su significativa reducción numérica ("la nueva organización militar contempla 15,500 efectivos") y de presupuesto (". . . el 0.33% del PIB a partir del año 2005"), así como la reconceptualización de la defensa nacional:

> ". . . priorizando con ello su esfuerzo operativo hacia la salvaguarda de fronteras, participación en operaciones de paz y contribuir a garantizar el proceso de integración centroamericana, asimismo su esfuerzo interinstitucional para la atención de desastres naturales, ayuda humanitaria, protección del medio ambiente y coadyuvar hasta el 31 de diciembre de 2005 a los esfuerzos para fortalecer la seguridad ciudadana".[42]

En relación con la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, el Código Militar y la Dirección General de Inteligencia Civil, la situación es

42. Organismo Ejecutivo, "Disposición para la modernización del Ejército de Guatemala para su función en una sociedad democrática en época de paz", 1 de abril de 2004.

la siguiente: la actual Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala[43] fue decretada por el Congreso de la República el 13 de diciembre de 1990, bajo el número 72-90, y entró en vigor diez días después de su publicación en el diario oficial y en la Orden General del Ejército. El propósito fundamental de la misma es, como se indica en su segundo considerando: "unificar en un solo cuerpo normativo los principios filosóficos y disposiciones dispersas que rigen al Ejército de Guatemala, con el objeto de obtener su manejo y aplicación practica, así como su adecuación a la realidad actual". Posteriormente, ha sido objeto de dos reformas, por medio de los decretos 5-93 (del 13/02/93)[44] y 79-95 (del 22/11/95).[45]

Tales reformas fueron relativamente irrelevantes,[46] refiriéndose mas bien a cuestiones de forma y procedimiento, así como a la adecuación de la ley a algunos cambios propios del proceso de democratización y paz. En enero de 2000 el partido FRG, que en ese momento controlaba el Ejecutivo y el Legislativo, intentó una reforma de fondo, mediante la cual se planteaba modificar sustancialmente la estructura del Ministerio de la Defensa Nacional, del Ejército y algunas de las funciones que la institución armada ha desempeñado hasta ahora. Sin embargo, después de un intenso debate público, en el que intervinieron tanto el Congreso como entidades de la sociedad civil, la Corte de Constitucionalidad resolvió en octubre 2000 que la mayoría de las mismas eran contrarias a la Constitución. De esa cuenta, tal reforma fue engavetada. Posteriormente se planteó, por parte de la diputada Nineth Montenegro, una reforma puntual, relativa a que el pago a los miembros del Ejército debería ser mediante cheques, la cual recibió en febrero 2005 dictamen desfavorable por parte de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de la Defensa Nacional, por considerar que se trata de una cuestión de orden administrativo.

En agosto de 2006 el ministro de la Defensa Nacional se presentó a la Comisión de Defensa del Congreso, proponiendo reformar la Ley Constitutiva del Ejército. Según lo informado por medios de prensa, las propuestas más relevantes se relacionan con la creación de un tercer

43. La misma consta de 154 artículos divididos en 13 títulos.

44. Entró en vigencia el 12/03/93.

45. Entró en vigencia el 20/12/95.

46. Con excepción de la relativa a la eliminación del concepto de "fuerza disponible", integrada por los comisionados militares y sus ayudantes, como componente de la tropa en situación de activo, reforma introducida a raíz de la desmovilización de tal fuerza, acordada por el Presidente de la República a finales de 1995 en cumplimiento de uno de los acuerdos de paz.

viceministro civil, el aumento de la edad de retiro, el establecimiento de la carrera militar para la tropa, el fortalecimiento del Instituto de Previsión Militar y la creación de un renglón para medicina preventiva de los militares, entre otras. Dada la agenda legislativa existente, pero sobre todo la necesidad de revisar a fondo dicha ley y no solo plantear reformas puntuales a la misma, se considera que esta iniciativa no prosperará por el momento.

Respecto al Código Militar, a fines del año 2002 se presentó un proyecto que contiene la propuesta de un nuevo Código Militar, cuyo texto vigente data de 1878, por lo que está totalmente desfasado respecto a la Constitución de 1985. El pleno conoció la iniciativa 2794 en enero 2003, y la envió a las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Defensa Nacional para que emitieran dictamen conjunto. A inicios del gobierno de Berger (primer trimestre del 2004) el Ministerio de la Defensa Nacional retomó el proyecto y lo siguió cabildeando en el Congreso. Después de meses de análisis, en septiembre 2005 el pleno del Congreso conoció un dictamen favorable de la Comisión de Defensa, respecto a tal propuesta de reformas. Para facilitar su discusión la misma ha sido dividida en cuatro iniciativas: Ley Penal Militar, Ley Procesal Penal Militar, Ley Penitenciaria Militar y la Ley de Organización y Funcionamiento de la Jurisdicción Militar. Sin embargo, las mismas han generado mucha oposición, sobre todo de organizaciones sociales, que ven que las mismas restablecerían privilegios para los militares. Al mes de agosto 2006 tales iniciativas siguen fuera de la orden del día del Congreso, pero no se descarta que se puedan discutir en el futuro.

Finalmente, en relación con la Dirección de Inteligencia Civil, el 12 de octubre 2005 el Congreso de la República emitió el Decreto 71-2005 mediante el cual se creó la Dirección de Inteligencia Civil (DIGICI), como una dependencia del Ministerio de Gobernación. Aunque tal ley se publicó en el diario oficial el 9 de noviembre de dicho año, entrando en vigencia inmediatamente, la DIGICI no ha comenzado a funcionar por falta de fondos. Se espera que en el presupuesto del Estado correspondiente al año 2007 se asignen los recursos adecuados para el funcionamiento de tal dirección.

También en relación con el segundo indicador, la institucionalidad, cabe destacar un hecho de naturaleza *institucional* que manifiesta diferencia entre la situación actual y la pasada, como lo es el traslado del Instituto Geográfico Nacional, el cual durante el conflicto armado pasó a depender del Ministerio de la Defensa y en 1999 se trasladó al Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda. En términos *presupuestarios*, la ejecución correspondiente al presupuesto de defensa en 1996 fue de 842.9 millones de quetzales, mientras que para el año 2003 le fue aprobado un presupuesto de 1,691.3 millones de quetzales. Para el año 2004, de acuerdo a la Disposición Presidencial ya mencionada: ". . . el presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional será de 780 millones de quetzales", aunque a esto se agrega la previsión que hace la misma Disposición gubernamental, en términos de que: "Para la modernización y equipamiento de la institución, se destinará un porcentaje adicional del 0.10% del PIB anual, por un período de cuatro años a partir del 2005. . .".

El número de efectivos de las fuerzas armadas también puede ser un indicador importante de cambio. En este aspecto, las modificaciones han sido significativas, puesto que en los últimos años del conflicto armado interno, el Ejército tenía alrededor de 46,900 miembros,[47] habiéndose reducido a 31,106 para noviembre de 2000, cifra que se habría reducido a 15,500 al 30 de junio del año 2004. Adicionalmente, en 1997 se desmovilizaron 699 integrantes de la Policía Militar Ambulante y 1,722 de la Policía Militar ambulante extraordinaria. Esta policía era conocida por su tradición represiva, así como por servir de guardianes a las instalaciones de las empresas y en las fincas de los propietarios de grandes fincas. El Decreto Gubernativo que eliminó la existencia de la PMA tiene el número 13-98. Hay un hecho importante que si bien ocurrió cuatro meses antes de la firma de la paz, en agosto de 1996, no puede dejar de ser un dato comparativo, debido a la proximidad de la fecha, pero principalmente por su relación directa con ese acontecimiento. Se trata de la desmovilización de 2,643 Comités Voluntarios de Defensa Civil, comúnmente conocidos como patrullas de autodefensa civil (PAC), los cuales contaban con 270,906 integrantes, así como el decomiso de 14,000 armas que se encontraban a disposición de dichas fuerzas paramilitares. Las PAC también han sido reiteradamente señaladas como responsables de graves violaciones a los derechos humanos (incluyendo masacres). Su dependencia orgánica del Ejército siempre fue plena e institucionalmente reconocida. Justo un mes antes de la firma de la paz (el 28 de noviembre de 1996) el Congreso de la República emitió un Acuerdo Legislativo que derogó la ley que había constituido dicha organización paramilitar. Este avance, sin embargo, choca con lo ocurrido en los últimos dos años de la administración de Alfonso Portillo, cuando las patrullas de autodefensa civil fueron movilizadas por el partido oficial

47. Este número consta en el acuerdo firmado por el Ejército, la SEPAZ y MINUGUA, el 23 de septiembre de 1998, donde aparecen las llamadas Tablas de Organización y Equipo (TOE) del Ejército.

para que reivindicaran una compensación económica por los servicios que prestaron al Ejército durante el conflicto armado. En el recuadro III.15 se detallan algunos aspectos que han sufrido modificaciones durante el período del posconflicto en relación con el tema de la función de la defensa nacional.

En términos de la **función de seguridad pública**, hay dos hechos de suma relevancia, ambos de naturaleza institucional. El primero es la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), en febrero de 1997, así como la creación de la Secretaría de Análisis Estratégico, de acuerdo al Decreto Gubernativo 543-95 (año 1995), que se ha venido fortaleciendo jurídicamente mediante diversos acuerdos gubernativos.

En 1998 se implementó la Academia de la Policía Nacional Civil y para el año 2003, la PNC ya contaba con 6 jefaturas de distrito, 27 comisarías, 127 estaciones de policía, 366 sub estaciones y 72 unidades móviles, con presencia en la casi totalidad de municipios de la república y, contando, en diciembre de 2003, con 20,598 efectivos (superando lo establecido en los Acuerdos de Paz). El cambio es significativo si se compara con las 98 subestaciones de la antigua Policía Nacional que existían en 1995, fecha en la cual, la Policía Nacional contaba con 13,000 efectivos, la Guardia de Hacienda con 3,500 y la PMA con mil. Además, ya en el año 2002, el 16.4% de los policías en activo eran indígenas y el 28.6% mujeres.

Nuevamente, estos avances contrastan con las críticas que diversos especialistas en la materia han hecho a la PNC,

principalmente por lo que denominan el proceso de "reciclaje" de los antiguos elementos y que permitió continuar con las mismas prácticas corruptas del pasado, tal como se ha evidenciado en las implicaciones de agentes policiacos (incluyendo Comisarios) en actividades del crimen organizado. En términos **presupuestarios**, el Ministerio de Gobernación ejecutó 359.9 millones de quetzales en 1995, mientras que en el año 2004 tuvo asignados 1,740 millones.

El mayor revés que recibió la desmilitarización del Estado en el subtema de la seguridad pública fue el resultado negativo de la Consulta Popular sobre la pretendida reforma constitucional, uno de cuyos puntos era excluir la seguridad interna de las funciones de las fuerzas armadas, ya que tanto la misma Constitución como la Ley Constitucional de Orden Público, otorgan al Ejército la posibilidad de hacerlo. Adicionalmente, ha habido varios acuerdos gubernativos que han fortalecido esta función, legitimando así el papel del Ejército en la seguridad interna; tales son los casos de la seguridad penitenciaria o de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo e, inclusive, la cooperación entre la PNC y las

Recuadro III.15GUATEMALA: INDICADORES DE CAMBIO EN LA FUNCIÓN DE LADEFENSA NACIONAL EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

Legislación relacionada con la función de defensa nacional

A 1995

- Constitución Política de la República.
- Ley Constitutiva del Ejército.
- Código Militar.
- Ley Constitucional de Orden Público.

1996-2003

- Un anteproyecto para reformar la Ley Constitutiva del Ejército, recibió opinión consultiva negativa por parte de la Corte de Constitucionalidad en octubre de 2000.
- El 21 de enero de 2003 fue presentada al pleno del Congreso la iniciativa No. 2794 para aprobar un nuevo código militar.
- Ley de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS) para disolver el Estado Mayor Presidencial, aprobada por el Congreso de la República el 24 de septiembre 2003.

Institucionalidad de la defensa nacional

1995

- El 23 de septiembre de 1998, el Ejército, la SEPAZ y MINUGUA firmaron un acuerdo que establecía que de acuerdo a las Tablas de Organización y Equipo (TOE) del Ejército, éste contaba con 46,900 efectivos.
- La derogación de los Comités Voluntarios de Defensa Civil, aprobada por el Congreso de la República el 28 de noviembre 1996.
- En agosto de 1996 se desmovilizaron 2,643 Comités Voluntarios de Defensa Civil con 270,906 integrantes y se decomisaron 14,000 armas.

1996-2003

- El 12 de mayo 2003 el Organismo Ejecutivo presentó la iniciativa 2860 para la creación y funcionamiento de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI).
- Para 1999 se había trasladado ya el Instituto Geográfico Nacional al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda.
- En 1997 se desmovilizaron 699 integrantes de la PMA y 1,722 de la PMA extraordinaria. Se eliminó la institución de la Policía Militar Ambulante (PMA) a partir del Acuerdo Gubernativo 13-98.
- En 1999 se habían reducido los efectivos del Ejército en un 33%, desmovilizando alrededor de 15,000 hombres. En 1999 el número de efectivos era de 31,423.
- Para noviembre de 2002 el Ejército tenía 31,106 elementos efectivos, luego de la reducción del 35% dispuesto en los Acuerdos de Paz.
- En noviembre de 2003 el Ejército había reducido un 12% más el número de sus efectivos.
- En junio de 2004 el número de efectivos se redujo a 15,500.

fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Especial importancia tiene en este mismo sentido, las funciones que se le han asignado al Ejército para el combate al crimen organizado, apoyo en caso de desastres naturales, de protección del medio ambiente y hasta su participación en los consejos de desarrollo local. Especial significado negativo tiene la decisión tomada por el gobierno de Oscar Berger de recurrir a la inteligencia militar para combatir la criminalidad.

Recuadro III.16GUATEMALA: INDICADORES DE CAMBIO EN LA FUNCIÓN DE LASEGURIDAD PÚBLICA EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

Legislación relacionada con la seguridad pública

A 1995

- Constitución Política de la República.
- Ley Constitucional de Orden Público.
- Ambas le asignan al Ejército participación en la seguridad interna.

1996-2004

- Creación de la Policía Nacional Civil, según el Decreto 11-97, de febrero 1997.
- Ley de la Policía Nacional Civil, aprobada por el Congreso de la República el 16 de abril 1997, y sus reglamentos internos.
- Se crea la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) por Acuerdo Gubernativo 543-95, fue renovada el 13 de noviembre de 1997 y reestructurada el 30 de septiembre de 1998 por el Acuerdo Gubernativo 663-98.
- Reglamento y funciones de la SAE aprobado por Acuerdo Gubernativo 154-2001, el 2 de mayo 2001.
- Por no haberse reformado la Constitución Política de la República, en la consulta popular de 1999, el Ejército sigue ejerciendo funciones de seguridad interna cuando el Ejecutivo lo solicita.
- En el Organismo Legislativo se encuentra aprobada en primera lectura (julio 2002) una iniciativa de Ley de Justicia Militar, que trata el tema de no involucramiento en temas de seguridad interna.
- Diversos Acuerdos Gubernativos han legitimado la función del Ejército en la seguridad pública durante el posconflicto:

▲ Acuerdo Gubernativo 90-96 ya derogado, establecía el apoyo a las fuerzas de seguridad pública.

▲ Acuerdo Gubernativo 8-2000 establece la cooperación entre la Policía Militar y la PNC para prevenir

la delincuencia y mantener la seguridad pública del país.

▲ Decreto Legislativo 40-2000 contiene la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil.

▲ Acuerdo Gubernativo 87-2000, incluye la utilización del Ejército en la seguridad del sistema penitenciario.

En el recuadro III.16 se observan algunos cambios relacionados con la función de la seguridad pública durante el posconflicto.

Un indicador que debe analizarse con mayor profundidad y que se entrelaza tanto con la función de la defensa nacional como con la función de la seguridad pública, es el monto asignado a los ministerios de la Defensa y de Gobernación respectivamente. En el cuadro III.38 se observa el contraste entre ambos presupuestos. Puede verse que el

▲ El 264-2001 permite al Ejército la persecución de los presos fugados, la seguridad perimetral y custodia de los reclusos.

Institucionalidad de la función de seguridad pública

A 1995

- En 1995 se contaba con 98 subestaciones de la Policía Nacional.
- En 1995 no existía la PNC, la seguridad ciudadana estaba a cargo de tres instituciones: la Policía Nacional con 13,000 efectivos, la Guardia de Hacienda con 3,500 y la Policía Militar Ambulante con 1,000 efectivos.*

1996-2004

- Para 1999 se contaba con 305 subestaciones de la Policía Nacional Civil y Policía Nacional.
- En 1998 se establecieron siete nuevas estaciones de la PNC en el departamento de Guatemala.
- En 1998 fueron remodeladas 83 estaciones y subestaciones de la PNC de los departamentos que contaban con dicha presencia.
- En 1999 se encontraban en funcionamiento 15 comisarías de la PNC, en 10 departamentos del país.
- El proceso de institucionalidad de la PNC ha venido acompañado de dotación de equipo de transporte.
- Se implementó la Academia de la Policía Nacional Civil en el año 1998.
- Firma de convenios con la Universidad Mariano Gálvez para establecer carreras a nivel de licenciatura y técnicas en ciencias criminológicas y criminalísticas. Para el año 2004 se convocó a la cuarta promoción.
- En el 2003 la PNC contaba con 6 jefaturas de distrito, 27 comisarías, 127 estaciones de policía, 366 subestaciones y 72 unidades móviles, con presencia en casi todos los municipios del país.
- Para el año 2002 el 16.4% de los policías activos son indígenas y el 28.6% son mujeres.
- En 1999 la PNC contaba con 15,965 agentes.
- En el año 2000 se alcanzó el número de agentes establecidos en los Acuerdos de Paz: 20,000.
- A diciembre de 2003 la PNC contaba con 20,598 efectivos (superando lo establecido en los Acuerdos de Paz).

(*) Datos aproximados, suministrados por Irraim Corado, subdirector de la Academia de la PNC.

presupuesto de Defensa ha bajado porcentualmente año con año, pasando de 10.57% del presupuesto nacional en 1995 al

3.82% en el año 2004. En comparación, el presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación, instancia civil a cargo de la seguridad pública, ha aumentado porcentualmente, aunque sólo ligeramente, pasando del 4.51% en 1995 al 5.16% del presupuesto nacional en el año 2004.

Además de los dos aspectos ya analizados, el nuevo ambiente de paz requiere de la reestructuración de las **funciones no tradicionales del Ejército,** las cuales deben ser limitadas. Durante el conflicto, muchas instituciones del Estado guatemalteco, no sólo las encargadas de seguridad interna, fueron penetradas por el Ejército. Durante el posconflicto se han dado avances en cuanto al control de instituciones estatales por parte de los civiles, pero la presencia militar continúa en muchas de ellas a través de las funciones no tradicionales que le han sido asignadas a los miembros de dicha institución. Para el año 2003, más del 50% de las unidades militares incluían dentro de sus misiones el apoyo a diversas instituciones del Estado en diversas actividades, desde seguridad ciudadana hasta entrega de fertilizantes. Esto último es un caso extremo de funciones no militares asignadas al Ejército. Todas estas atribuciones son contrarias al contenido y espíritu de los Acuerdos de Paz y se reflejan negativamente en el análisis comparativo de las funciones del Ejército en 1995 y en el período del posconflicto. En el cuadro III.39 se examinan algunas de esas funciones no tradicionales.

El Ejército y sus miembros tuvieron diversas prerrogativas durante el conflicto armado, las cuales fueron establecidas por los gobiernos militares durante el período autoritario. Estas prerrogativas fueron creciendo conforme aumentó el control del Ejército sobre el Estado, e incluyeron prerrogativas jurídicas y económicas. Los primeros gobiernos civiles no tuvieron la capacidad de reducir esas prerrogativas por sí mismos y sólo después de la firma de la paz fue posible ir reduciéndolas. Por lo tanto, la **eliminación de prerrogativas a militares** es también un indicador de la desmilitarización del Estado.

En abono a señalar algunos avances, es necesario mencionar el Decreto Legislativo 41-96, promulgado en las vísperas de la firma de la paz, donde se estableció que los militares que cometan delitos o faltas deberán ser juzgados en el **fuero penal común** y no ante tribunales militares como era anteriormente. También es pertinente señalar los cambios en relación con entidades que eran militares, como el Comisariato Militar, la Frecuencia Televisiva del Canal 5, el Banco del Ejército y el Instituto Nacional de Previsión Militar (IPM). El Comisariato, que daba privilegios económicos a los miembros de la institución armada, se cerró

Cuadro III.38GUATEMALA: GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL EN LOSMINISTERIOS DE GOBERNACIÓN Y DEFENSA NACIONAL*(Millones de quetzales y porcentajes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto público del Gobierno Central	7,974.30	8,997.40	11,518.00	15,517.10	18,728.20	19,109.80	21,327.00	22,541.10	26,333.40	33,020.90
Ministerio de Gobernación	359.90	362.80	578.40	722.70	1,021.60	1,120.50	1,330.20	1,324.40	1,574.30	1,704.00
Porcentaje del gasto total	4.51	4.03	5.02	4.66	5.45	5.86	6.24	5.88	5.98	5.16
Ministerio de la Defensa Nacional	842.90	783.50	801.30	894.30	913.60	1,225.40	1,546.30	1,238.70	1,419.60	1,262.80
Porcentaje del gasto total	10.57	8.71	6.96	5.76	4.88	6.41	7.25	5.50	5.39	3.82

Fuente: Para los años 1995 a 2003 se tomaron los datos del Gasto Público del Gobierno Central por Entidad, datos del Ministerio de Finanzas Públicas; para los datos del año 2004 se tomaron los del presupuesto institucional aprobado, también del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro III.39GUATEMALA: FUNCIONES NO TRADICIONALES DELEJÉRCITO EN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

A 1995	1996-2004
Combate al narcotráfico y el terrorismo	

● La Constitución y la Ley Constitucional de Orden Público le dan al Ejército funciones encaminadas a mantener la seguridad, el orden público y la seguridad nacional. Hace referencia específicamente en la Ley de Orden Público que esto se aplicará en casos de invasión al territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado.	● El Ejército ejerce funciones de combate al narcotráfico, especialmente a través de sus fuerzas de aire y mar. ● Así mismo, ejerce funciones de combate al terrorismo.
Promoción del desarrollo	
● El Ejército nunca ha tenido mandato respecto a la promoción del desarrollo.	● Más del 50% de las unidades militares incluyen dentro de sus misiones, el apoyo a otras instituciones del Estado. Estas misiones van desde el apoyo a las fuerzas de seguridad civil en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, hasta la entrega de fertilizantes, vacunación, apoyo en desastres naturales, protección del medio ambiente, participación en los consejos de desarrollo locales, etc.
Misiones de Paz	
● Reglamento para el servicio del Ejército en tiempo de paz.	● Misión de Paz enviada a Haití en 1997. ● Misión enviada a República Democrática del Congo en 2005.
Desastres naturales	
● No tiene asignadas estas funciones formalmente.	● Si bien el apoyo del Ejército en actividades de prevención o emergencia de catástrofes naturales, es bien visto como una de sus misiones, aún no se han fortalecido unidades humanitarias de rescate civiles, que cumplen específicamente estas acciones.

mediante Acuerdo Gubernativo 570-97. La frecuencia televisiva que era manejada por el Ejército fue primero entregada a la Presidencia de la República y Alfonso Portillo la entregó en el año 2003 a la Academia de

Cuadro III.40GUATEMALA: ELIMINACIÓN DE PRERROGATIVAS DEL EJÉRCITOEN EL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

A 1995	1996-2004
Prerrogativas jurídicas	
● Código Militar permitía que los miembros del Ejército que cometieran delitos comunes fueran juzgados en tribunales militares.	● El Decreto Legislativo 41-96 estableció que los militares que cometan delitos o faltas deberán ser juzgados en el fuero penal común y no ante tribunales militares.
Prerrogativas económicas e institucionales	

- Comisariato militar.
- Frecuencia televisiva canal 5 nacional.
- Banco del Ejército.
- Instituto Nacional de Previsión Militar (existe debate en cuanto a si éste es prerrogativa económica o una institución que vela por los derechos de los militares jubilados).

- Cierre del Comisariato Militar según acuerdo Gubernativo 570-97.
- La frecuencia televisiva asignada al Ejército fue entregada a la Presidencia de la República, que luego la cedió a las organizaciones mayas.
- El Banco del Ejército fue absorbido por el Crédito Hipotecario Nacional por haberse ido a la quiebra.

Lenguas Mayas.[48] El Banco del Ejército fue absorbido por el Crédito Hipotecario Nacional, por haberse declarado en quiebra.

Finalmente, en el análisis de los cambios ocurridos en el tema de desmilitarización del Estado guatemalteco, existen una serie de indicadores relacionados con la **reconversión militar** que deben ser evaluados. Un indicador importante es el relacionado con la doctrina militar, ya que ésta debe garantizar el respeto a la democracia y la preeminencia del poder civil. El Ejército guatemalteco durante el conflicto armado interno se rigió por la llamada doctrina de seguridad nacional, la cual no se encontraba plasmada en un único documento sino en todos los que le dan su organización e institucionalidad: el principio fundamental de la misma era el de proteger a la nación contra cualquier enemigo potencial, incluso si este enemigo eran sus propios ciudadanos.

Como producto de los Acuerdos de Paz, se elaboró una **nueva doctrina militar**, la cual fue entregada públicamente por el Ejército en

48. El Acuerdo Gubernativo 756-03 mediante el cual el Organismo Ejecutivo concede tal frecuencia a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala se publicó en el diario oficial el 26 de noviembre de 2003, y entró en vigencia un día después.

julio de 2004. La doctrina militar que dicta los principios y valores que deben guiar al nuevo Ejército es producto del consenso alcanzado entre el Ejército y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en aspectos de la defensa nacional. Entre los principales aspectos de los nuevos principios y valores de la institución armada están los siguientes: el respeto a la Constitución: se reconoce que la soberanía radica en el pueblo; el respeto a los derechos humanos: se reconoce la vigencia de acuerdos y tratados internacionales en esta materia; la nueva carrera militar que desarrolla el liderazgo, las ciencias y las artes y principios de ética: resalta la importancia de la lucha contra la corrupción y mejorar la transparencia.

En un aspecto relacionado, como derivación de la doctrina militar de seguridad nacional, el Ejército estuvo desplegado en todo el territorio nacional durante el conflicto armado, lo cual constituía un típico despliegue

Cuadro III.41GUATEMALA: INDICADORES DE RECONVERSIÓN DEL EJÉRCITO ENEL POSCONFLICTO, 1995 VS. 1996-2004

A 1995	1996-2004
Reforma doctrinaria	

● El Ejército durante el conflicto armado interno se rigió por la llamada doctrina de seguridad nacional cuyo principio fundamental era el de proteger a la nación contra cualquier enemigo potencial, incluso si este enemigo eran sus propios ciudadanos.

● Durante el conflicto armado interno, el Ejército estuvo desplegado en toda la República.

● En 2000 el Gobierno de la República asume el "Manual de Doctrina del Ejército" presentado en 1999, con la finalidad de discutir con los sectores de la sociedad su contenido. Paralelo a ello, la sociedad civil trabaja un proyecto de reconversión de la doctrina militar y establece vínculos civiles-militares.

● En 2001 se aprobó el Acuerdo Gubernativo 456-2001, que establece las bases para el diálogo con la sociedad en cuanto al diseño y formulación de una política de defensa nacional.

● En julio, 2004 el Ejército hace entrega pública de la nueva doctrina militar.

Despliegue geográfico

● Para 1999 se había reorganizado el despliegue del Ejército. En 1998 se desactivó un Comando Militar Especial, 4 Zonas Militares (No. 4 de Salamá, No. 8 de Chiquimula, No. 9 de Jalapa y No. 14 de Sololá), y 19 batallones de infantería (5 en la región metropolitana, 3 en Quiché y 11 más en igual número de departamentos).

● Para 2003, la "Fuerza de Tarea Maya" y 30 de los destacamentos militares habían sido desactivados y sus instalaciones reconvertidas.

contrainsurgente. Pero para 1999 se inició la **reorganización del despliegue** de las fuerzas armadas. Ya en 1998 se habían desactivado un Comando Militar Especial, cuatro zonas militares (Salamá, Chiquimula, Jalapa y Sololá), diecinueve batallones de infantería (cinco en la región metropolitana, tres en El Quiché y once en igual número de departamentos). En el año 2003 se desactivaron la Fuerza de Tarea Maya y 30 destacamentos militares, habiendo sido reconvertidas sus instalaciones. En el "Plan Estratégico del Ejército de Guatemala 2000-2005", se contempla modificar el despliegue de las unidades militares en un plazo que no exceda de dos años y que el mismo responda a la defensa nacional, cuidado de fronteras, protección de la jurisdicción marítima territorial y del espacio aéreo.

En términos de **la organización** del Ejército, la misma no ha sufrido cambios. Igual que en 1995, el Alto Mando sigue integrado por el Presidente de la República en su carácter de Comandante General del

● Algunos de los destacamentos militares que se consideran deben ser desactivados son los del área Ixil.

● Durante los años 1999-2003 se desactivaron las bases de Chimaltenango, Santa Lucía Cotzumalguapa, Cuilapa e Izabal.

● Se elaboró y distribuyó el "Plan Estratégico del Ejército deGuatemala 2000-2005" el 30 de junio 2001, que contempla modificar el despliegue de las unidades militares en un plazo que no exceda de dos años.

Organización del Ejército

El Ejército está organizadopor: ● El Alto Mando del Ejército (Presidente de la República en su carácter de Comandante General del Ejército; el Ministro de la Defensa Nacional y el Jefe del Estado mayor de la Defensa Nacional). ● Fuerzas de tierra. ● Fuerzas de aire. ● Fuerzas de mar.	● Actualmente las fuerzas de tierra están desplegadas en ocho regiones, de acuerdo a la regionalización administrativa del país. ● Las fuerzas de aire tienen además de la comandancia central, dos comandos aéreos, uno en el norte y otro en el sur. ● Las fuerzas de mar tienen además de su comandancia central, el comando naval del Caribe y el comando naval del Pacífico.
	Servicio militar
● Servicio militar obligatorio y muchas veces forzado.	● Ley de Servicio Cívico, aprobada por el Congreso de laRepública el 11 de junio 2003. Permite la alternativa de servicio social en lugar de servicio militar.

Ejército, por el ministro de la Defensa Nacional–que legalmente tiene que seguir siendo un militar–y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Además componen al Ejército las Fuerzas de Tierra, Aire y Mar. Lo que se habría modificado de acuerdo a la Disposición Presidencial referida sería su composición y ubicación. Un indicador también significativo es el relativo al **servicio militar.** Antes de la firma de la paz, dicho servicio era obligatorio y frecuentemente forzado, especialmente entre la población de menores recursos. El 11 de junio de 2003 se emitió la "Ley de Servicio Cívico", que transforma su naturaleza y carácter, dándole a los jóvenes la posibilidad de hacer servicio social en lugar del servicio militar obligatorio.

En su informe final sobre MINUGUA en Guatemala, el Secretario General de la ONU reconoce avances en el tema de desmilitarización, pero señala que todavía se necesita hacer más para institucionalizar el

Cuadro III.42GUATEMALA: LEGISLACIÓN QUE REGULA ELACCESO CIVIL A INFORMACIÓN SOBRE ASUNTOS MILITARESDE SEGURIDAD NACIONAL, 1995 VS. 1996-2004

A 1995	1996-2003
	Ley de habeas data
El secreto sobre la información del Ejército se basa en el artículo 30 de la Constitución de 1985: "Publicidad de los actos administrativos: todos losactos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate	● En 1996 y 1999 algunos diputados presentaron anteproyectos de ley sobre el tema. ● El 20 de septiembre de 2000, la diputada Nineth Montenegro presentó la iniciativa de ley No. 2339 relacionada con el tema. Luego la SAE elaboró otro anteproyecto que fue consensuado casi en su totalidad con la sociedad civil. ● El 9 de abril de 2002 el diputado Rolando Samayoa presentó una iniciativa de ley sobre el tema. ● En julio de 2002, la Comisión de Legislación y PuntosConstitucionales emitió dictamen afirmativo a la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo. El 3 de octubre 2002 dicha Comisión envió el dictamen a la Dirección Legislativa con sus consideraciones. ● El Secretario General de la ONU señaló que las leyes de acceso a

de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de actos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia."	la información y desclasificación de documentos son necesarias para el control civil efectivo de las fuerzas armadas. ● El 16 de mayo 2002 la SAE envió propuestas para regular los procedimientos de Clasificación y Desclasificación de información estatal reservada.

control civil sobre las fueras armadas y las estructuras militares (MINUGUA, agosto 30, 2004). En el cuadro III.41 se resumen algunos aspectos relacionados con la reconversión de la institución armada.

Finalmente, un tema fundamental en el control del poder civil sobre los asuntos militares se relaciona con el **acceso a información sobre asuntos militares**. El artículo 30 de la Constitución de 1985 establece la publicidad de los actos de la administración pública, pero exceptúa de este derecho a los asuntos militares de seguridad nacional. Al amparo de esta exclusión, el Ejército ha acostumbrado negar casi cualquier información correspondiente al Ministerio de la Defensa. Esta situación se podría modificar con la promulgación de la Ley de Acceso a la Información para que las limitaciones al derecho de acceso sean excepcionales y, por consiguiente, sólo se contemplen aquellas que efectivamente pongan en riesgo la seguridad nacional. Actualmente, es positivo constatar la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en este tema, específicamente en el seguimiento al trámite legislativo de dicha ley. En el cuadro III.42 se resumen los aspectos discutidos en estos últimos párrafos, relacionados con el acceso a la información.

C. Visión estratégica sobre la preeminencia del poder civil

La preeminencia del poder civil se relaciona en este estudio directamente con la desmilitarización del Estado, expresada en la definición de las funciones de la defensa nacional y la seguridad pública, en las misiones específicas de las fuerzas armadas, en las prerrogativas militares existentes y en el proceso de reconversión militar. En este tema resulta fundamental la comprensión del punto a partir del cual se analice el impacto del proceso de paz en la desmilitarización. La contrainsurgencia ubicó a las fuerzas armadas en el centro del control y ejercicio del poder del Estado y, por lo tanto, analizar la desmilitarización supone un esfuerzo principalmente cualitativo, dirigido a definir el rol del Ejército dentro del Estado. Los indicadores centrados en aspectos cuantitativos pueden ayudar, pero por sí mismos no reflejan la profundidad del fenómeno. En tal sentido y tratando de ejemplificar este argumento, los datos sobre asignaciones presupuestarias, entre otros, son valiosos, pero se sobrepone la importancia de la doctrina militar y la política de defensa y de seguridad pública.

Otro elemento que hace más complejo el análisis es la percepción que respecto al Ejército tiene la población, derivada del poder casi omnímodo que dicha institución tuvo durante las casi cuatro décadas de conflicto armado, en el marco de una estrategia contrainsurgente que proyectaba una imagen que magnificaba el ya agobiante control militar sobre la vida civil. En este marco, la modificación de la percepción ciudadana requiere tiempo. Además, el contexto de angustia generalizada por los niveles de inseguridad prevalecientes, y la consecuente demanda de soluciones represivas a la problemática, también influyen en la percepción ciudadana sobre el papel de las fuerzas armadas.

En consecuencia con las consideraciones anteriores, los impactos positivos del proceso de paz en la desmilitarización, y su contrapartida, la preeminencia del poder civil, se ven relativizados por la magnitud del propósito (los niveles de militarización del Estado y de la sociedad durante tantos años), así como por la percepción ciudadana que de tal proceso se tiene. Por ello, aunque todo indique que efectivamente ha habido avances en dicho proceso, los mismos resultan aún insuficientes y son percibidos conservadoramente por la población y por los grupos sociales organizados del país. Contradictoriamente, frente a estas insatisfacciones por la insuficiente desmilitarización y preeminencia del poder civil, hay una relativa alta confianza en el Ejército (cerca del 50% de los entrevistados), la cual está vinculada a la percepción predominante que asocia enfrentar la inseguridad con "mano dura".

En ese mismo sentido resulta importante y comprensible, aunque también preocupante, la primacía que tiene para amplios sectores de la población la satisfacción de sus necesidades materiales (producto de las condiciones estructurales

prevalecientes), sin importar la posibilidad de recurrir a soluciones autoritarias, fuera del marco democrático que con tanto esfuerzo se ha venido construyendo. El resultado de la consulta popular sobre las reformas constitucionales que había promulgado el Congreso en 1999 fueron un duro golpe a la decisión contenida en los Acuerdos de Paz de desmilitarizar el Estado y la sociedad, ya que no se logró modificar las responsabilidades constitucionales que tiene el Ejército en la seguridad interna.

Tomando en cuenta que la finalización negociada del conflicto armado creó las condiciones y los acuerdos para modificar la doctrina militar y la política de seguridad y defensa, la principal debilidad en este aspecto estratégico ha sido el retraso que ha habido en su implementación. Aun comprendiendo lo complejo de la transformación conceptual que supone superar la visión de seguridad nacional propia de la Guerra Fría y prevaleciente durante diversas generaciones de oficialidad castrense, estos atrasos en la implementación de la nueva doctrina son rezagos a solventar para que el proceso de paz impacte estructuralmente en el tema del rol de las fuerzas armadas en una sociedad democrática.

Coyunturalmente también puede verse como un revés la experiencia de gobierno del FRG, durante el cual fue evidente la politización de la institución armada en función de los intereses particulares de los gobernantes, lo cual incluyó desde atropello a las jerarquías y órdenes tradicionales de sucesión, hasta la utilización de la institución para fines de corrupción también en beneficio de quienes gobernaban. También es imputable a la administración de Alfonso Portillo, cierta reversión en el proceso de desmilitarización en temas tan importantes como el presupuesto asignado a la institución armada y el reavivamiento de las PAC a partir de su reivindicación económica.

Otra cara de la moneda del problema de la preeminencia del poder civil es la relacionada con dos aspectos muy importantes. Uno es la ausencia de una institucionalidad democrática capaz de asumir el reto que plantea la desmilitarización en la conducción del Estado y la sociedad; y el otro se refiere a la persistencia de una cultura política autoritaria. Ambas debilidades cuentan en sus raíces con el factor común de la incidencia de la militarización que destruyó e inhibió la institucionalidad democrática y condicionó la mentalidad ciudadana hacia el autoritarismo. Pero aun así y pese a las percepciones conservadoras que hay en la población sobre el tema de la desmilitarización, así como las reversiones ocurridas en los últimos años, existen suficientes indicadores que muestran algunos avances de este proceso.

La reducción de las fuerzas armadas, las desmovilizaciones de unidades militares (Policía Militar Ambulante, bases militares, destacamentos, Comisariato, etc.), la conversión de infraestructura militar (instalaciones militares, canal de televisión, Banco del Ejército, etc.), el inicio de la reorganización del despliegue militar en el territorio, la disolución de estructuras paradigmáticas como el Estado Mayor Presidencial, son todas ellas acciones que efectivamente apuntan en la dirección correcta y avanzan en ella. La decisión política al respecto tuvo un fortalecimiento al inicio del gobierno de Oscar Berger. La voluntad política se expresa muy claramente en la llamada "Disposición para la modernización del Ejército de Guatemala para su función en una sociedad democrática en época de paz", emitida el 1 de abril del año 2004 por la Presidencia de la República. Sin embargo, las recientes disposiciones gubernamentales relativas al montaje de operativos conjuntos entre la Policía y el Ejército, ha suscitado serias críticas en las organizaciones de Derechos Humanos, que han señalado un proceso de remilitarización de la seguridad pública. También pueden afectar los avances en la desmilitarización de la seguridad interna las decisiones que al respecto se tomen en la administración estadounidense, relativas a un mayor involucramiento de los ejércitos en dichas funciones, particularmente en la lucha contra el terrorismo.

Pero lo más significativo, en términos estratégicos, es el esfuerzo que se ha hecho, con participación del Estado y la sociedad civil, para producir una nueva doctrina militar y una política de defensa y seguridad en correspondencia con la naturaleza democrática prevaleciente. Este esfuerzo ya tiene resultados expresados en propuestas concretas que han sido apreciados positivamente por su contenido y proceso de elaboración. Entre las apreciaciones positivas se encuentra la propia de MINUGUA en ejercicio de su función verificadora.

D. Conclusiones acerca de la preeminencia del poder civil

El impacto del proceso de paz en la desmilitarización y en la preeminencia del poder civil es evidente. Sin embargo, los

atrasos y las insuficiencias oscurecen la capacidad de valorar los avances importantes que se han dado. Asimismo, el peso histórico de la militarización en el Estado y la sociedad guatemalteca dificulta la capacidad de apreciar dichos avances.

La voluntad política y la correlación de fuerzas que favorezcan la profundización del proceso de desmilitarización debe llevar a realizar cambios más profundos, aprovechando las condiciones nacionales e internacionales que pueden favorecer esta tendencia.

4.5. FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

Como se señaló en el Capítulo I, hoy día existe un creciente consenso entre académicos y organizaciones que apoyan y promueven la democracia, en relación con la importancia fundamental que juega la cultura política de los ciudadanos (las élites y las masas) en el proceso de construcción de la democracia. El tener instituciones democráticas fuertes no es garantía de que la democracia puede estabilizarse o consolidarse, si paralelamente no se desarrolla en la población actitudes y comportamientos que apoyen el sistema democrático y las instituciones mismas.

En esta dimensión se evalúan dos variables o temas: la legitimidad de la democracia y la legitimidad de la paz. A su vez estas variables se han dividido en los subtemas que en este estudio se han considerado pertinentes. En el caso de la legitimidad de la democracia estos subtemas son el apoyo social hacia el régimen democrático, el apoyo social hacia los principios democráticos, el apoyo social al desempeño de la democracia y finalmente algo más concreto, el apoyo social hacia el sistema político y las instituciones democráticas. En cuanto a la variable de legitimidad de la paz, los subtemas que se abordan son el de apoyo social hacia la idea de la paz y más específicamente, hacia los Acuerdos de Paz. Para los efectos de su medición y comparación, estos subtemas de han desagregado en indicadores.

El análisis de los resultados de la investigación se realiza siguiendo la secuencia que se ha seguido en las dimensiones anteriores. Primeramente se presentan los resultados cuantitativos de la evaluación que hacen las élites acerca de la cultura democrática en Guatemala. Seguidamente se presentan las percepciones cualitativas de las élites acerca de este tema, es decir las ideas expresadas en las entrevistas a profundidad que fueron realizadas. Un tercer componente se relaciona directamente con el apoyo de toda la población hacia la democracia y los Acuerdos de Paz, información que se deriva de encuestas realizadas a lo largo de los años. En la medida de lo posible, se hace una comparación en el tiempo entre la situación existente al momento de firmar la paz y la actualidad. A diferencia de las dimensiones analizadas anteriormente, en esta sección no se cuenta con indicadores agregados, pero sí se señalan los cambios ocurridos en la legislación y en la práctica en relación con este tema entre el inicio del proceso de construcción de paz y el período del posconflicto.

A. La valoración de las élites acercadel fortalecimiento de la cultura democrática

A cincuenta guatemaltecos entrevistados como parte del proceso de investigación se les pidió que evaluaran cuantitativamente, a través de una boleta de juicios de evaluación (*judgment data*), si en el tema de la cultura democrática de todos los guatemaltecos ha habido avances sustanciales, avances moderados, avances leves, no ha habido cambios o ha habido retrocesos. Para el efecto se les pidió evaluar concretamente si ha habido cambios en la tolerancia política de la población, en el apoyo a la democracia, en el apoyo a los Acuerdos de Paz y en el desarrollo de un ambiente de convivencia pacífica entre los ciudadanos. En el cuadro III.43 se presentan los resultados de la distribución de las respuestas dadas en relación con los indicadores de esta dimensión.

Al igual que en las dimensiones anteriores, se reporta el porcentaje que corresponde a las distintas valoraciones del cambio (avance sustancial, avance moderado, avance leve, no hay cambio y retroceso) para cada uno de los indicadores, de manera que el lector puede revisar los datos y sacar sus propias conclusiones. Sin embargo, para propósitos de análisis, se han agrupado las opciones de respuesta en tres grupos: avance significativo, avance regular, y estancamiento. Para analizar las valoraciones de los entrevistados, se han agrupado las preguntas dependiendo del porcentaje de respuestas que han caído en la valoración de que ha habido avance significativo (cuando avance sustancial y moderado es arriba del 60%), avance regular (cuando avance sustancial y moderado es entre el 25% y el 59%), y estancamiento (cuando avance sustancial y

moderado es abajo del 25%), y además se ha buscado reportar cuando la valoración de retroceso es mayor al 10%.

Si se observan los resultados teniendo en cuenta los parámetros de interpretación señalados en el párrafo anterior, se encuentra que las élites consideran que solamente un indicador ha tenido avances significativos, siendo éste el apoyo al espíritu de los Acuerdos de Paz. Es así que 64% de los entrevistados considera que este apoyo se ha incrementado en relación con el momento de la firma de la paz. Otro indicador donde ha existido avance pero más bien leve, es el del apoyo social a la democracia (48%) y en el indicador de tolerancia hacia ideas políticas diversas (56%).

Cuadro III.43VALORACIÓN DE LAS ÉLITES GUATEMALTECASSOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA(Porcentajes)

Indicador	Tipo de avance					
	Sustancial	Moderado	Leve	Sin cambio	Retroceso	Total
Apoyo social hacia la democracia	7	41	38	14	0	100
Tolerancia hacia ideas políticas diversas	9	47	36	8	0	100
Apoyo al espíritu de los Acuerdos de Paz	23	41	24	12	0	100
Convivencia pacífica entre ciudadanos	2	18	48	20	12	100
Ambiente de seguridad pública	0	5	33	38	24	100

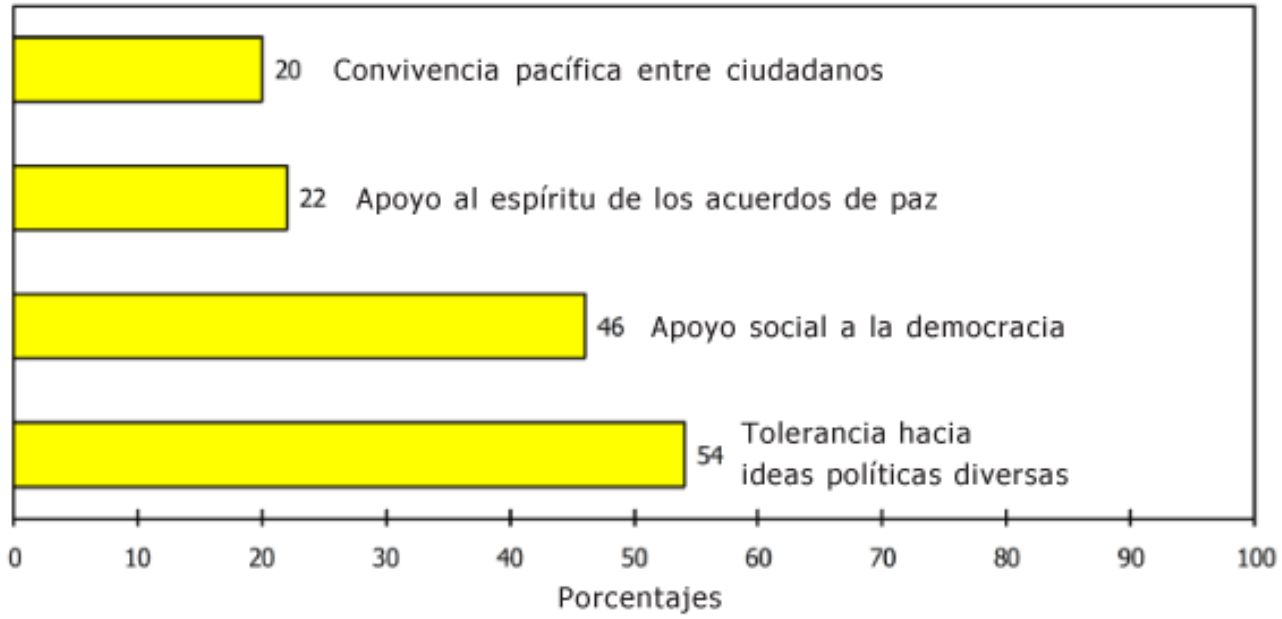
Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

En los indicadores de convivencia pacífica entre ciudadanos (20%) y ambiente de seguridad (5%), la situación es mas bien la contraria. El 12% considera que incluso se han dado retrocesos en el primer indicador, y 24% que se han dado retrocesos en el segundo indicador. En la gráfica III.5 se observa el porcentaje de quienes entre las élites consideran que ha habido avances sustanciales o moderados en materia de fortalecimiento de la cultura democrática en el país.

Más allá de haber tratado de dar una percepción cuantitativa del avance/estancamiento en el tema de cultura democrática en Guatemala, los entrevistados también vertieron opiniones diversas en las entrevistas a fondo. En el tema de la contribución de la paz a la cultura democrática los entrevistados manifestaron una serie de ideas y percepciones tanto positivas como negativas. Algunos de los entrevistados evidenciaron un alto grado de satisfacción por el avance de la cultura democrática de los guatemaltecos. Por otro lado, otros entrevistados manifestaron una gran preocupación por la cultura autoritaria y de violencia que a su criterio priva en la sociedad guatemalteca.

Parte de los entrevistados consideran que la paz ha contribuido al fortalecimiento de la cultura democrática de los guatemaltecos. Una ex Secretaria de la Paz considera que los avances en este tema son significativos y afirma que: "Muchas veces uno se decepciona porque piensa que las

Gráfica 3.5GUATEMALA: PERCEPCIÓN POR LAS ELITES DEAVANCE SUSTANCIAL O MODERADO ENINDICADORES DE CULTURA DEMOCRÁTICA



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

cosas no cambian, pero creo que así como nos damos cuenta que la tierra se está moviendo alrededor del sol, también creo que imperceptible-mente la cultura democrática está avanzando". Por su parte una congresista destacada considera que la cultura democrática se enmarca el acervo ciudadano de convivir en forma pacífica respetando las reglas del juego y en este sentido agrega que: "Los Acuerdos de Paz han contribuido en este tema ya que en la medida que se dejan las armas y se decide participar por la vía de las elecciones, allí se inicia realmente un cambio en el criterio de los ciudadanos y se empieza a transformar la actitud autoritaria en actitud más democrática."

En esta misma línea, un ex funcionario de gobierno considera que todos los procesos que ha desencadenado la paz promueven el fortalecimiento de la cultura democrática y agrega: "Las libertades de prensa y de expresión son mucho más amplias y eso contribuye a la cultura democrática, ahora hay más foros, más talleres, charlas, información y educación que contribuyen a la cultura democrática en tiempos de paz".

Sin embargo, frente a estos aspectos positivos, existe la percepción de gran parte de los entrevistados de que la cultura democrática de los guatemaltecos sigue siendo muy débil y con grandes resabios de autoritarismo. En opinión de un dirigente indígena "hay una cultura democrática muy incipiente". En la misma línea un ex guerrillero considera que: "No existe una verdadera cultura democrática ya que siguen prevaleciendo actitudes de discriminación, racismo e intolerancia".

En opinión de un ex militar vinculado al proceso de paz: "En Guatemala somos hijos de la guerra, crecimos en una cultura autoritaria, y no tenemos la intención, ni el deseo de cambiar por lo que el reto principal está en las nuevas generaciones que han crecido en otra Guatemala".

En opinión de gran parte de los entrevistados el fortalecimiento de la cultura democrática está muy relacionado con la educación y las condiciones de vida y con el fortalecimiento y funcionamiento efectivo de las instituciones democráticas. Un representante empresarial considera que: "No tenemos una cultura democrática porque todavía falta que instituciones importantes como los partidos políticos no asumen su función de ser instituciones de carácter permanente y generadoras de cultura política". En la misma línea un ex guerrillero considera que: "La extrema pobreza, la falta de educación y las grandes deficiencias en el sistema educativo del país no hace posible tener una cultura democrática".

En conclusión, la gran mayoría de entrevistados coincide en que la paz ha dado y puede seguir dando un gran aporte al fortalecimiento de la cultura democrática de los guatemaltecos pero todavía hace falta mucho por hacer. En palabras de un ex guerrillero:

"Es un hecho que la paz tiene el potencial de dar una contribución sustancial a la creación y fortalecimiento de una cultura democrática. Pero, al igual que en otras áreas, la promoción práctica de este propósito ha sido débil y se ha caracterizado por la improvisación, la inercia y la falta de seguimiento. De hecho, el Programa de Formación Cívica, comprometido en los Acuerdos de Paz, ha sido continuamente postergado."

Tal como lo plantea una lideresa indígena: "Se tiene que trabajar en tres niveles: trabajar fuertemente a nivel de educación, medios de comunicación y sociedad civil organizada con programas agresivos, en convivencia pacífica y cultura de paz."

B. Las percepciones ciudadanas con respecto a la cultura democrática

En esta sección se hace un análisis de diferentes niveles de apoyo social hacia la democracia, utilizando como fuente principal los estudios de cultura democrática que han sido realizados en forma bienal por ASIES y la Universidad de Vanderbilt.[49] En algunos casos se cuenta con información longitudinal, es decir a través de los años, que permite observar cambios en las actitudes o creencias democráticas de los guatemaltecos. En otros casos, solamente se cuenta con información para el año 2004.

La legitimidad de la democracia

Los cuatro niveles de legitimidad analizados en esta sección son el apoyo al régimen democrático, el apoyo a los principios democráticos, la satisfacción con la democracia y el apoyo a instituciones democráticas

49. Al año 2005 se habían realizado seis estudios apoyados por la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Los primeros cuatro estudios fueron realizados por ASIES con la Universidad de Pittsburgh y Development Associates. El quinto estudio fue realizado únicamente por ASIES y el sexto estudio por ASIES y la Universidad de Vanderbilt, como parte del proyecto de escala regional denominado Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés). La sexta encuesta fue realizada en el año 2004 en México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Colombia. También se han realizado estudios en otros países de la región latinoamericana, en especial Bolivia y Ecuador. La Universidad de Vanderbilt dio autorización para utilizar la base de datos proveniente de esa investigación.

específicas. En relación con el primer subtema se observa en el cuadro III.44 los promedios de los diferentes indicadores, en los que al igual que en casos anteriores, el promedio ideal sería de 100 puntos, el cual denotaría total apoyo. Un resultado cercano o inferior a 50 puntos de promedio indica, por el contrario, apoyo débil o legitimidad débil hacia la democracia en Guatemala.

Como puede observarse, los promedios más altos se obtienen en relación con el rechazo hacia la mano dura para resolver los problemas del país, el rechazo al retorno de los militares al poder y la preferencia general por la democracia. En estos ítems los guatemaltecos obtienen un promedio superior a los 50 puntos de referencia utilizados en este estudio. Todavía en el rango positivo, pero con promedios mucho más bajos, resultan los ítems relacionados con la satisfacción con el desempeño de la democracia y la creencia en que la democracia es el mejor sistema posible de gobierno. Por el contrario, en términos de tolerancia política, apoyo al sistema y apoyo a las instituciones democráticas, el promedio, aunque cercano, está por debajo de los 50 puntos. Todo ello pareciera

Cuadro III.44INDICADORES DE LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA EN 2004

Subtema/Indicador	Promedio (escala 0-100)
Apoyo social hacia al régimen democrático	
● Preferencia por la democracia	72
● Creencia en que la democracia es el mejor sistema posible	57

Apoyo social hacia los principios democráticos (y rechazo a opciones autoritarias de gobierno)	
● Creencia en que siempre debe respetarse la ley	76
● Tolerancia política	46
● Rechazo hacia militares de nuevo al poder	79
● Rechazo a mano dura en vez de participación	60
Satisfacción con la democracia	
● Satisfacción con el desempeño de la democracia	53
Apoyo al sistema político y a las instituciones democráticas	
● Indice de apoyo al sistema	49
● Indice de apoyo extendido a instituciones democráticas*	42

(*) Este índice se construye unificando la confianza en el congreso, los partidos políticos, el tribunal electoral, la corte suprema de justicia y el gobierno central.Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

mostrar que la situación de la cultura democrática en Guatemala tiende a ser favorable. Cabe resaltar dos aspectos: a) Cuando se hace una comparación en el tiempo con encuestas realizadas en el pasado en Guatemala, se observa que la tendencia en la cultura democrática de los guatemaltecos es positiva. b) Cuando se hacen comparaciones con otros países latinoamericanos en donde se realizaron estudios similares en el año 2004, los resultados de Guatemala se encuentran en general por debajo de muchos de ellos.[50]

A continuación se examina en mayor detalle algunos de esos indicadores. En relación con los resultados longitudinales, en la gráfica III.6 se observa que la preferencia por la democracia no ha variado en mayor medida en Guatemala desde el año 1999. En otras palabras, el porcentaje de guatemaltecos "comprometidos" con la idea de que la democracia es siempre preferible (versus los indiferentes o aquellos que opinan que el autoritarismo podría a veces ser necesario) ha permanecido en alrededor de un 65%. Tal vez más preocupante es ver que el porcentaje de quienes consideran que el autoritarismo puede a veces ser preferible, sufrió un ligero incremento en el año 2004 (17% de los entrevistados dieron esta respuesta).

Siempre en relación con el primer nivel de legitimidad aquí utilizado, la gráfica III.7 muestra resultados relacionados con la creencia en que la democracia es, pese a sus problemas, el mejor sistema de gobierno posible, pero esta vez en una perspectiva comparativa. Se observa aquí que Guatemala se ubica claramente al final de la lista de los países incluidos en la ronda de LAPOP en el año 2004.

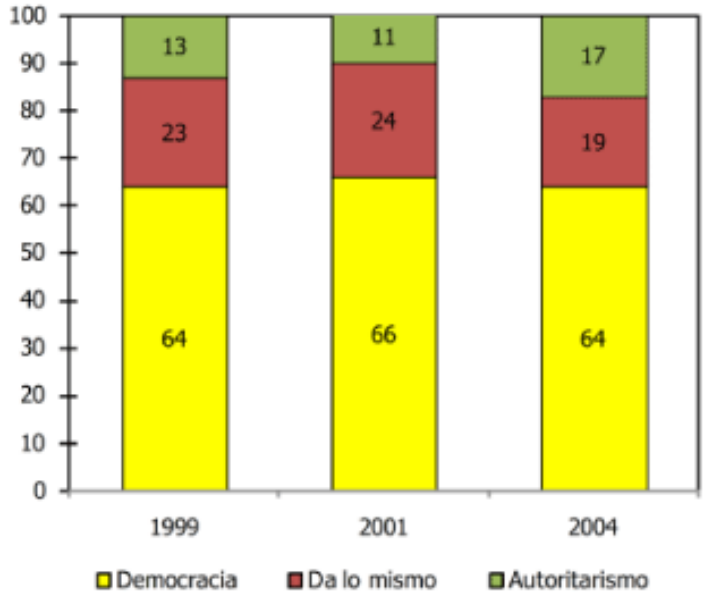
Un segundo grupo de indicadores de legitimidad democrática se relaciona con el apoyo social hacia los principios de la democracia en Guatemala. En este sentido se muestra en la gráfica III.8 que el apoyo hacia el debido proceso–medido a través de la creencia en que siempre es necesaria una orden de juez para ingresar a la casa de un sospechoso–es relativamente alto en Guatemala, habiéndose mantenido este indicador relativamente estable en el tiempo.

En la gráfica III.9 se observa el apoyo al debido proceso–medido a través de la creencia en que siempre debe actuarse en el marco de la ley para combatir la delincuencia–en perspectiva comparativa con otros

50. La comparación detallada con otros países incluidos en la ronda de estudios de cultura democrática del proyecto LAPOP en 2004 va más allá del fin de esta investigación. Para mayor información al respecto ver www.lapop.org o más específicamente para el caso de Guatemala, ver. Azpuru, D., Sexto Informe de Cultura Democrática de los Guatemaltecos, *La Cultura Política de la Democracia en Guatemala* (ASIES, Vanderbilt University, 2004).

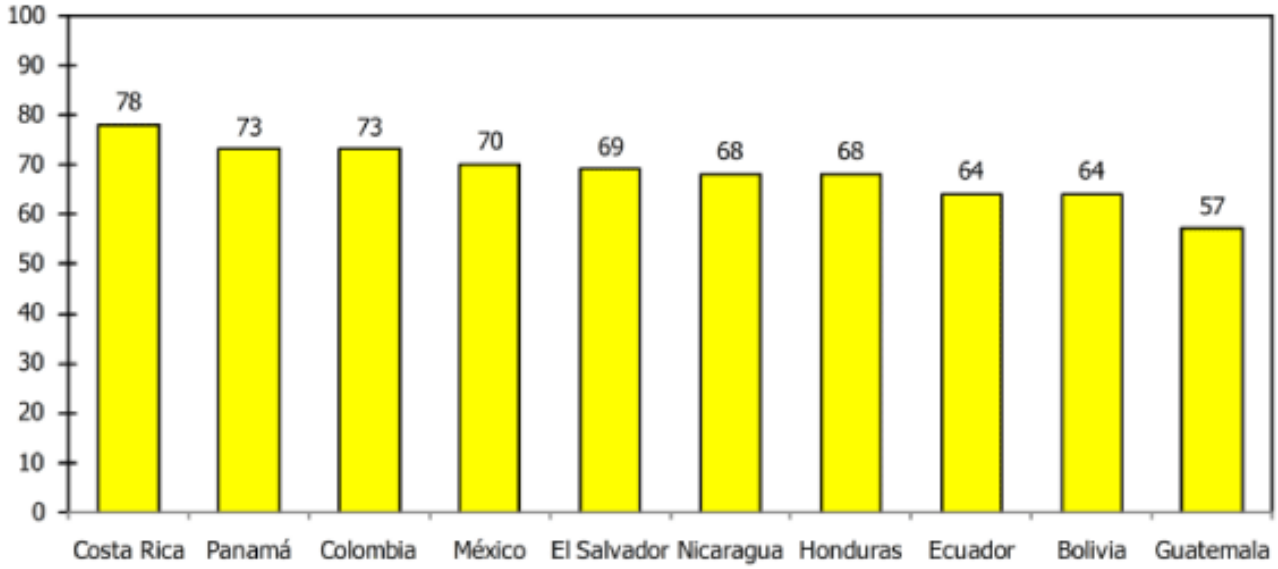
países. Se observa que en este sentido, los guatemaltecos obtienen un promedio superior a otros latinoamericanos, lo cual es un indicador positivo.

Gráfica III.6GUATEMALA:¿QUÉ TIPO DE GOBIERNO ES PREFERIBLE?, 1999-2004(Porcentajes)



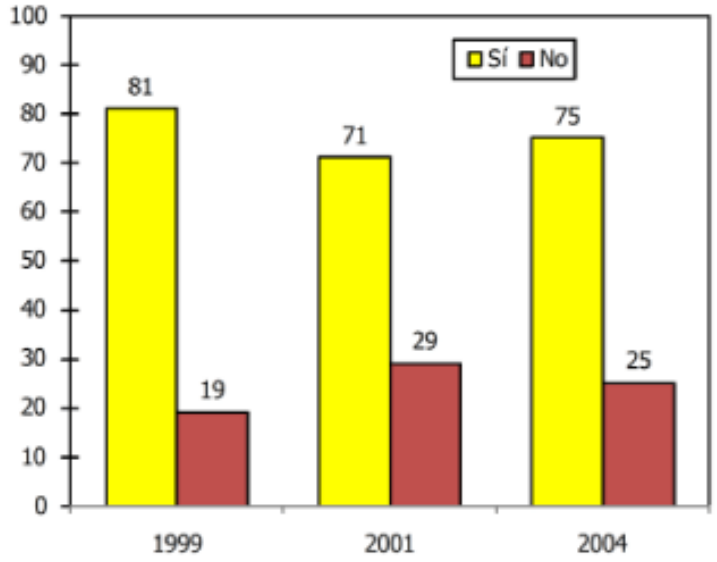
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Gráfica III.7AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS:CREENCIA EN QUE LA DEMOCRACIA SIEMPRE ES MEJOR, 2004 (Promedios, escala 0-100)



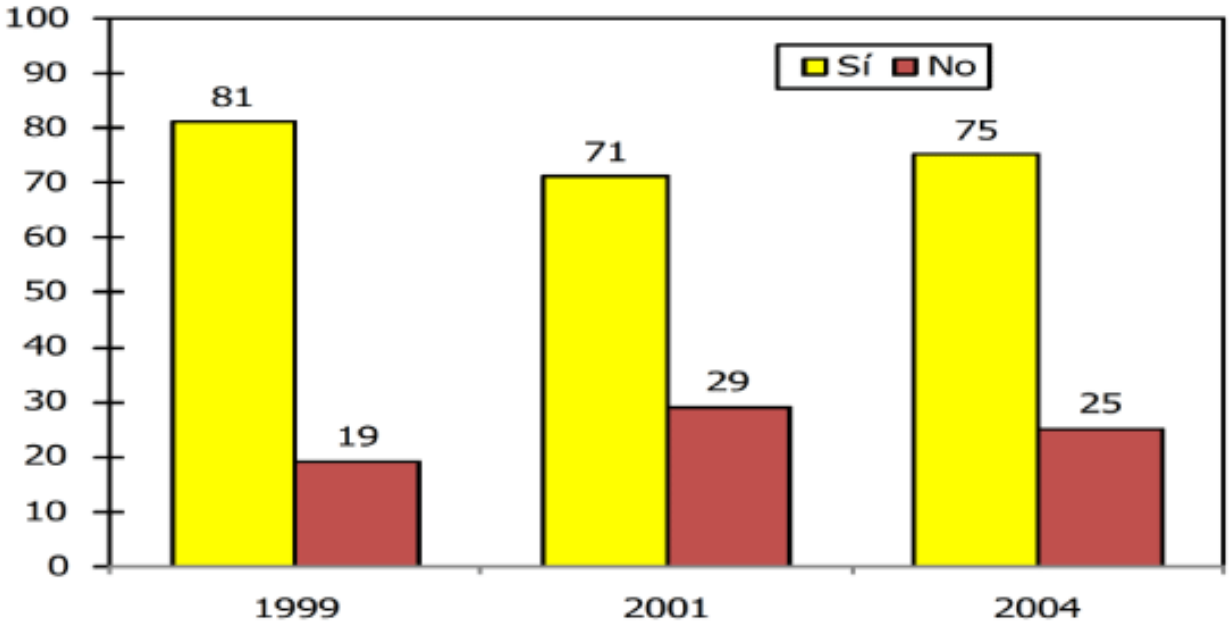
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Gráfica III.8GUATEMALA: CREENCIA EN EL DEBIDO PROCESO:¿ES NECESARIA UNA ORDEN DE JUEZ PARA ENTRAR A LA CASA DE UN SOSPECHOSO?(Porcentajes)



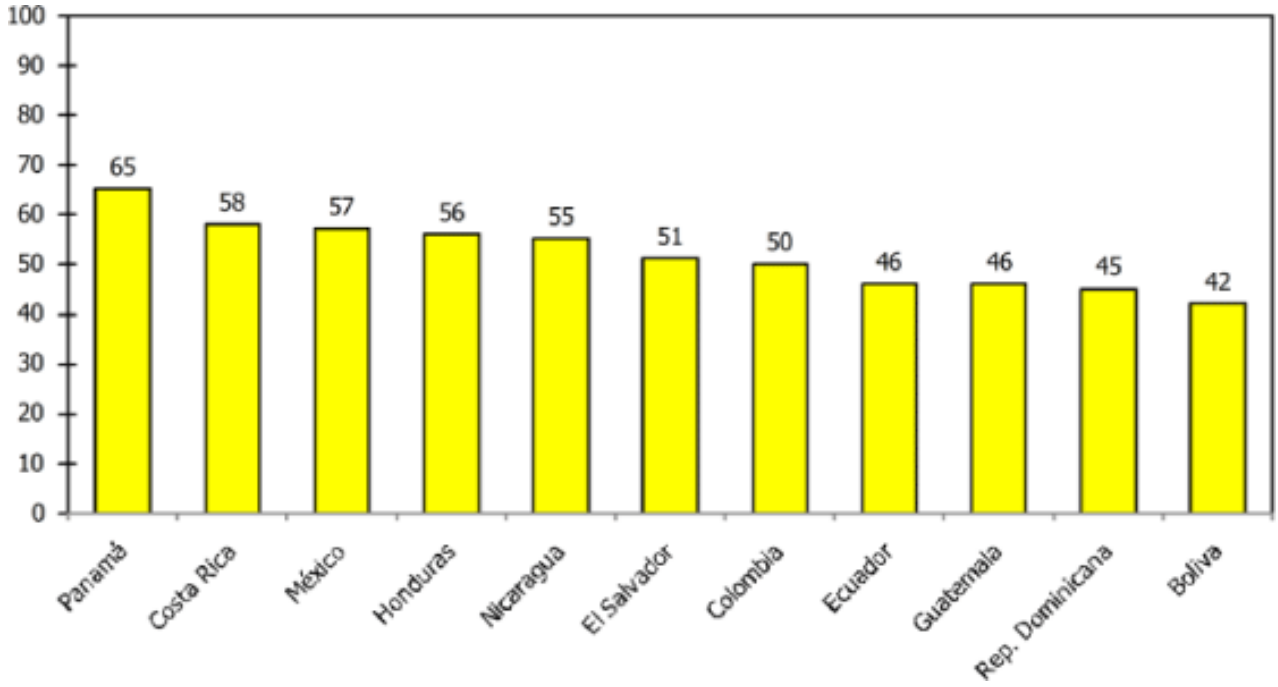
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Gráfica III.9GUATEMALA:APOYO AL DEBIDO PROCESO, RESPETO A LA LEY AL CAPTURAR DELINCUENTES, 1999-2004 (Escala 0-100)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Gráfica III.10AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS:TOLERANCIA POLÍTICA, 2004(Escala 0-100)



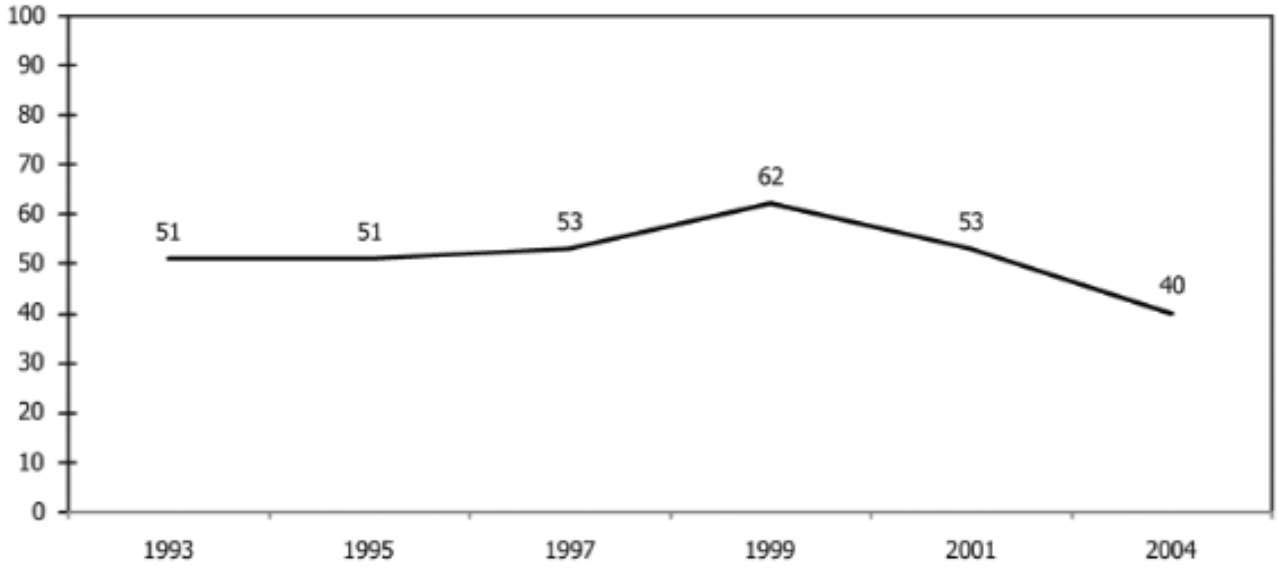
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Sin embaro, los resultados no son tan positivos cuando se hace una medición de la tolerancia política. Si bien en Guatemala entre el año 2001 y el 2004 (período para el cual se cuenta con datos comparativos) hubo un ligero incremento en el promedio de tolerancia política la cual pasó de 40 a 46 puntos, cuando se hace la comparación de promedios con otros países, Guatemala se ubica nuevamente como uno de los países en donde existe menor tolerancia política,[51] como puede observarse en la gráfica III.10.

Finalmente, en relación con el apoyo social a los principios democráticos, puede verse la otra cara de la moneda, es decir, cuánto apoyo obtienen las medidas autoritarias. Diversos autores han llamado la atención acerca del peligro de los bolsones de autoritarismo en las sociedades en vías de consolidación democrática. Para Diamond, por ejemplo, una democracia

51. La tolerancia política en los estudios de cultura democrática de LAPOP ha sido medida a través de un índice de cuatro preguntas, en las cuales se pide al entrevistado que responda a esta pregunta: Hay personas que siempre hablan mal, o están en contra de lo que hace el gobierno, sea el gobierno actual, el pasado o el que viene. Quiero que me diga en una escala de 1 a 10 en la que 1 significa que usted no aprueba totalmente y 10 que aprueba totalmente, ¿qué tanto aprueba o no aprueba que esas personas. . .? Voten, participen en protestas o manifestaciones pacíficas, se postulen para ser electos para cargos públicos (por ejemplo diputados), usen la radio o la televisión para sus expresiones.

Gráfica III.11GUATEMALA:PREFERENCIA POR GOBIERNO DE MANO DURA, 1993-2004(Porcentajes)



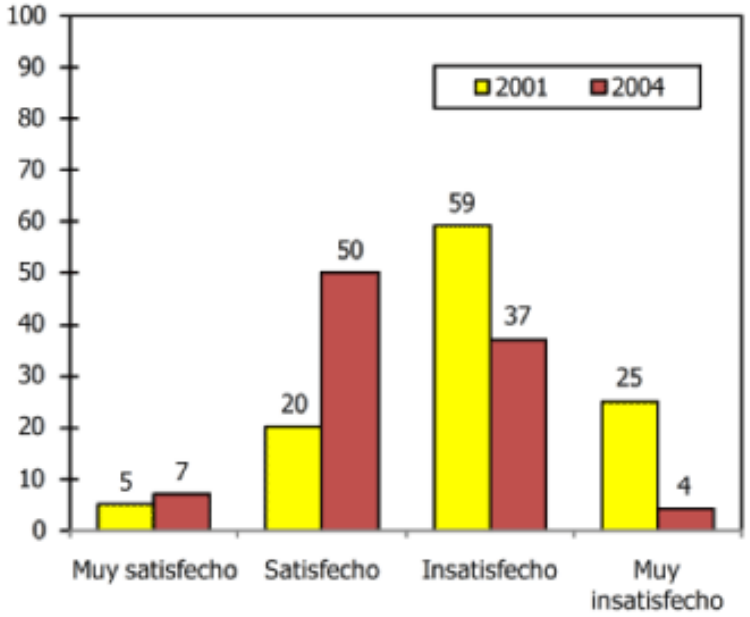
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

no puede considerarse consolidada hasta que al menos un 70% de la población siente adherencia por la democracia en lugar de otros tipos de regímenes. El debate sobre el autoritarismo también ha sido abordado por la psicología social, aunque en la mayoría de esos estudios el autoritarismo se mide a través de las formas de educar a los niños.[52] En este sentido, Guatemala se ubica en una posición central en relación con el resto de países en las siguientes medidas: la creencia en que los militares deberían volver al poder, el apoyo a un eventual golpe de Estado y el apoyo a las fuerzas armadas. En una medida más específica que ha sido utilizada en algunos países de la región, los guatemaltecos sí han denotado ser más autoritarios y es cuando se les ha preguntado si para resolver los problemas del país es preferible la mano dura o la participación de todos. Al analizar el proceso a través del tiempo, sin embargo, los resultados han sido positivos, como se observa en la gráfica III.11. Mientras que en 1993 la mitad de la población dijo preferir la mano dura, tres años después de la firma de la paz ese porcentaje había subido a 62%. Sin embargo para el año 2004, había decrecido a 40%.

El siguiente nivel de legitimidad democrática es el apoyo al desempeño de la democracia. Este apoyo generalmente se mide a través de una

52. Ver Diamond [1999]; Stenner [2005]; Azpuru [2003b].

Gráfica III.12GUATEMALA: SATISFACCIÓN EXPRESADA POR LA POBLACIÓN CON LA DEMOCRACIA, 2004(Porcentajes)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

pregunta que le pide al entrevistado que indique cuán satisfecho está con el desempeño de la democracia en su país. Guatemala en perspectiva comparativa se ubica nuevamente en medio de los otros países incluidos en el estudio, pero presenta resultados positivos longitudinales. Mientras sólo un 25% de los guatemaltecos indicó sentirse muy satisfecho o satisfecho del desempeño de la democracia en Guatemala a finales de 1999, para el año 2004 el porcentaje de satisfechos había subido a 57% de la población. El detalle se observa en la gráfica III.12.

Finalmente se analiza el elemento más concreto de legitimidad, el apoyo social hacia el sistema político y en particular hacia las instituciones políticas. Es particularmente importante analizar el apoyo hacia ciertas instituciones democráticas clave. En cuanto al apoyo al sistema, éste se mide en los estudios de LAPOP a través de una serie de preguntas que conforman un índice de apoyo al sistema.[53] Al igual que en el caso de la

53. El índice de apoyo al sistema está conformado por las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Guatemala garantizan un juicio justo? ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas en Guatemala? ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano guatemalteco se encuentran bien protegidos por el sistema político guatemalteco? ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de Guatemala? ¿Hasta qué grado piensa usted que se debe apoyar el sistema político de Guatemala?

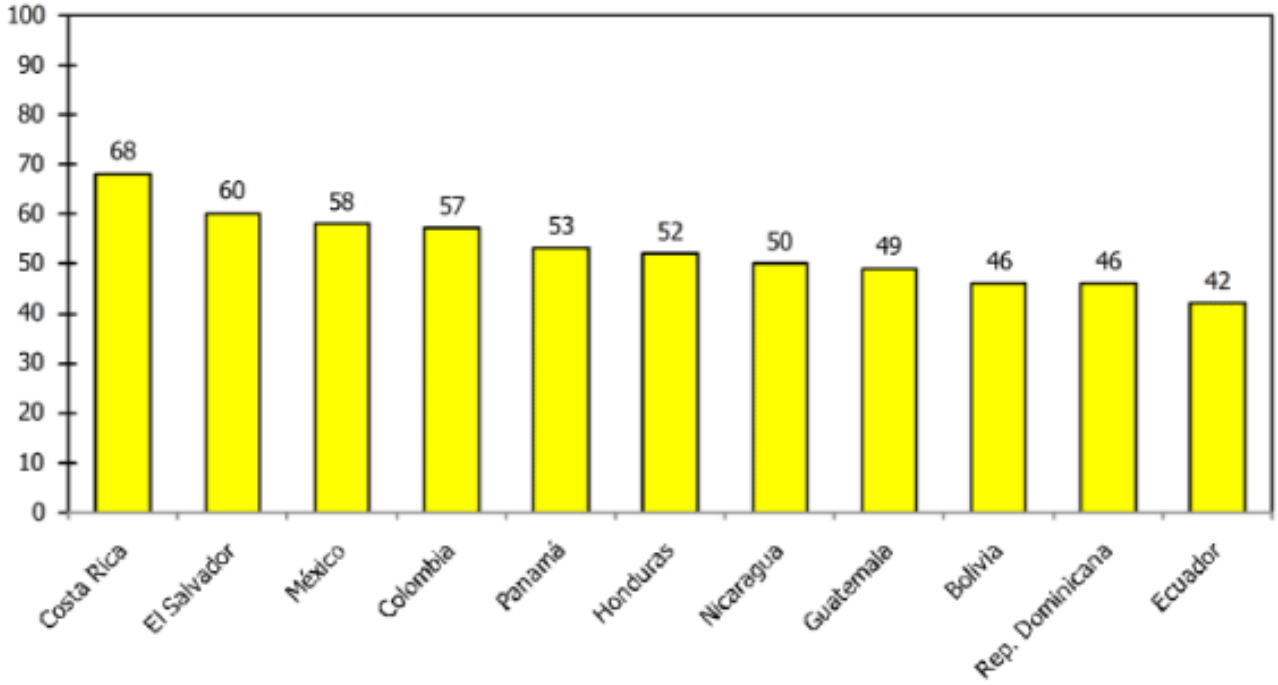
tolerancia, cuando se examina la situación en Guatemala en una visión longitudinal, se observan ligeros pero significativos cambios positivos hacia un mayor apoyo al sistema. Así, en el año 2001 el promedio de apoyo al sistema fue de 43 puntos, habiendo subido a 49 puntos para el año 2004. Sin embargo, al comparar el resultado obtenido en Guatemala con otros países, Guatemala se ubica nuevamente en el nivel más bajo de apoyo, como puede observarse en la gráfica III.13.

En relación con el apoyo a instituciones específicas, en la gráfica III.14 se observa en detalle el apoyo brindado por los ciudadanos a las mismas. El apoyo se obtiene preguntando a los entrevistados cuánta confianza tienen en cada una de las instituciones, en una escala de 0-7 puntos, la cual luego se transforma en una escala de 0-100 para mejor comprensión. Las instituciones mejor calificadas, y de hecho las únicas que están o pasan de la línea de referencia de 50 puntos, son en su orden el Procurador de Derechos Humanos, la municipalidad del encuestado y el Tribunal Supremo Electoral. Le siguen el gobierno nacional, que obtiene 49 puntos de apoyo promedio, exactamente igual que el Ejército. Las tres instituciones con menor apoyo social son en su orden decreciente la policía nacional, el Congreso y los partidos políticos.

Cabe notar que el apoyo a ciertas instituciones es más crítico que el apoyo a otras. Es así que las instituciones consideradas

como pilares de

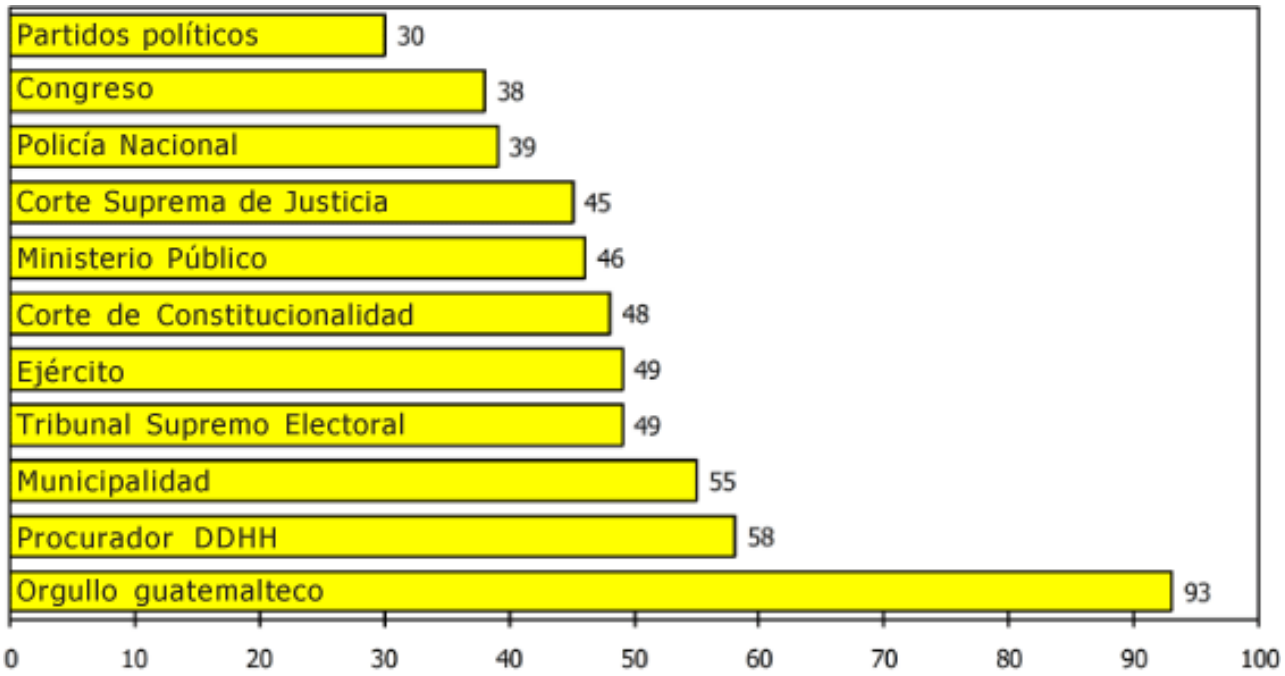
Gráfica III.13AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS:APOYO AL SISTEMA POLÍTICO, 2004



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

una democracia son particularmente importantes, siendo éstas la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral, el Congreso, los partidos políticos y el gobierno nacional. El índice extendido de apoyo al sistema se logra unificando los resultados de estas cinco instituciones. Para el año 2004 el índice extendido de apoyo a las instituciones democráticas fue de 42 puntos en la escala 0-100 aquí utilizada. Dicho resultado es bajo, dado que éstas son instituciones fundamentales de una democracia. En comparación con otros países, es importante anotar que consistentemente los partidos políticos y el Congreso o asamblea legislativa resultaron con promedios más bajos que las demás instituciones, pero el apoyo en Guatemala es particularmente bajo. También es importante señalar que en el análisis a través del tiempo entre los resultados del 2001 y los obtenidos en el año 2004, se observan mejorías en el apoyo hacia algunas instituciones, en particular el Procurador de Derechos Humanos y la municipalidad. Incluso el Congreso incrementó, aunque levemente, los niveles de confianza ciudadana. La única institución que sufrió un leve deterioro fue la policía nacional. En la gráfica se observa una barra altamente positiva, que es la que se refiere al orgullo de ser guatemalteco, que se utiliza como una medición de apoyo a la comunidad política, es decir del país como tal. Esta también puede ser una medida de control que permite observar si los entrevistados entendieron –y por tanto

Gráfica III.14GUATEMALA: APOYO A LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, 2004(Apoyo promedio, escala 0-100)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Cuadro III.45GUATEMALA 2004: RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE APOYO AL SISTEMA Y TOLERANCIA

Apoyo al sistema	Tolerancia	
	Alto	**Bajo**
Alto	Democracia estable 21%	Estabilidad autoritaria 24%
Bajo	Democracia Inestable 19%	Rompimiento democrático 36%

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

diferenciaron–la escala que se les pidió que utilizaran para evaluar a las instituciones.

Los estudios de cultura democrática conducidos por el proyecto LAPOP analizan la relación entre apoyo al sistema y tolerancia, a partir de la creación de dos categorías en cada una de las escalas ("alto" y "bajo"), lo cual plantea cuatro combinaciones posibles. En esos estudios se advierte que para este tipo de análisis: "Debe notarse que las relaciones aquí descritas se aplican únicamente a sistemas que ya son institucionalmente democráticos. Es decir, sistemas en los cuales se realizan elecciones competitivas en forma regular y en los cuales se permite una amplia participación. Estas mismas actitudes en sistemas de tipo autoritario tendrían implicaciones totalmente distintas."[54]

En el cuadro III.45 se pueden observar los resultados para Guatemala para el año 2004, en donde un 36% cae en la celda de rompimiento democrático, lo cual es un dato preocupante. En contraste solo el 21% se ubica en la casilla de estabilidad democrática. Los guatemaltecos restantes se ubican en la estabilidad autoritaria (24%) o en la democracia inestable (19%) [Azpuru, 2004].

La legitimidad de la paz

Habiendo concluido el análisis del Estado de la legitimidad de la democracia en sus diversos niveles en Guatemala, se pasa ahora al análisis de la legitimidad o apoyo social hacia la paz en sí misma. En la encuesta de LAPOP del año 2004 se logró incluir varias preguntas relacionadas con esta temática en Guatemala y El Salvador, precisamente para los fines de esta investigación.

55. Ver por ejemplo Seligson [2000: 89].

Vale la pena explorar en primer lugar, cuál es la extensión de la victimización del conflicto armado interno en Guatemala en años recientes. En este sentido, tanto en el estudio realizado en el año 2001, como en el realizado en el año 2004, alrededor de 13% de los entrevistados indicaron que algún miembro de su familia o ellos mismos fueron víctimas de violencia política. La pregunta en el año 2001 pidió que los entrevistados dijeran si durante el conflicto armado ellos o algún miembro de su familia sufrieron algún tipo de violencia política como asesinatos, bombas o matanzas. En el año 2004 se hicieron tres preguntas, con los resultados que se observan en el cuadro III.46.

Más específicamente, en relación con las percepciones acerca de la paz y particularmente en relación con los Acuerdos de Paz, no existen muchos datos longitudinales relacionados con esta temática. Aparte de algunas encuestas que informalmente, o con poca rigurosidad científica, han medido algunos aspectos, la única fuente en que se encuentran preguntas relacionadas es la serie de estudios de cultura democrática ya señalados. Sin embargo, aun en estos estudios, la paz ha sido sólo uno más de los temas abordados, por lo cual hay pocas preguntas relacionadas al tema. Dado que el formato de las preguntas ha variado año con año, no pueden hacerse comparaciones estadísticas. Una síntesis de los resultados obtenidos en años recientes puede observarse en el cuadro III.47.

En el cuadro III.47 se observan diferentes aspectos relacionados con las percepciones ciudadanas de la paz. Entre los aspectos positivos resalta que una mayoría de guatemaltecos en 1999, el año 2001 y en particular en el año 2004, considera que los Acuerdos de Paz son buenos o muy buenos, mientras que únicamente un 21% en 2004 los consideraba malos o muy malos. En esa misma línea, resalta que en 2001 la gran mayoría de

Cuadro III.46VICTIMIZACIÓN DEL CONFLICTOARMADO EN GUATEMALA, 2004

Pregunta	Porcentaje válido
¿Perdió usted algún miembro de su familia como consecuencia del conflicto armado?	13.2
¿Algún miembro de su familia tuvo que refugiarse o abandonar su vivienda?	8.9
¿Algún miembro de su familia tuvo que irse del país?	6.1

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

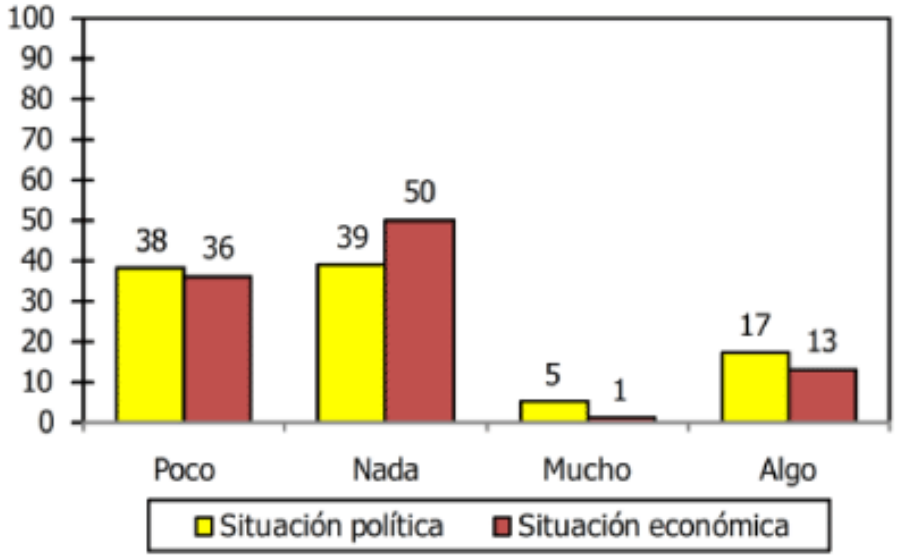
guatemaltecos consideraba que el gobierno guatemalteco debería prestarle más atención a los Acuerdos de Paz. Cuando se entra al detalle de conocer cuál ha sido el impacto de la paz en la vida personal de los entrevistados, se observa que la mayoría de guatemaltecos tenían expectativas de la paz relacionadas con el fin de la violencia. Cuando se analiza si ha habido cambios concretos en las comunidades de los entrevistados, éstos reportan precisamente cambios relacionados con el tema de la violencia y la guerra. El impacto en aspectos socioeconómicos es evidentemente menor, aunque no totalmente desapercibido por la población.

Más allá del impacto directo en las comunidades de los entrevistados, debe ampliarse el análisis para observar si los entrevistados sienten que la paz ha tenido efecto en todo el país. Para ello se les preguntó a los entrevistados en Guatemala y El Salvador si consideraban que ha habido mejoras en la situación económica y en la situación política luego de la firma de la paz. La gráfica III.15 da una perspectiva de lo anterior. En general puede decirse que es relativamente bajo el impacto de alcance nacional que perciben los entrevistados.

C. Los indicadores del fortalecimiento de la cultura democrática

A diferencia de las dimensiones anteriores, en este tema no existe variedad de indicadores agregados que permitan medir avances o estanca-

Gráfica III.15GUATEMALA: PERCEPCIÓN ACERCA DE SI HA HABIDO MEJORASLUEGO DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ, 2004(Porcentajes)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Cuadro III.47PERCEPCIONES DE LOS GUATEMALTECOS ACERCA DE LA PAZ,1999-2004

Pregunta Opciones de respuesta	Resultados por año (porcentajes)*		
	1999	2001	2004
Considera Ud que los Acuerdos de Paz han sido. . .			
Muy buenos	44	50	—
Buenos	44	36	—
No son buenos	6	7	—
No sabe	7	8	—
¿Debería el gobierno prestarle más atención a los Acuerdos de Paz?			
Sí	—	94	—
No	—	4	—
Le presta suficiente	—	2	—
¿Conoce ud los Acuerdos de Paz?			
Sí	—	32	—
No	68		
¿Qué acuerdo de paz es más importante?			
Derechos Humanos	—	23	—
Identidad y pueblos indígenas		21	
Aspectos socioeconómicos		19	
Poder civil y función del Ejército		8	
Comisión esclarecimiento histórico		2	
Reformas constitucionales-electorales		1	
Todos		15	
Otros acuerdos		10	
Ninguno es importante		1	
¿Cuáles eran sus expectativas en relación con los acuerdos?			
No más/menos violencia	—	43	30
Más empleo		8	9
Más programas sociales		6	17

Reducción del Ejército		1	n.a.
Menos delincuencia		n.a.	1
No esperaba nada especial		8	13
Otras cosas		14	1
No sabe		20	13
¿Ha habido cambios en su comunidad como resultado de los Acuerdos de Paz?			
Sí	—	33	28
No		57	56
No sabe		10	16
¿Cuál ha sido el principal cambio en su comunidad luego de los Acuerdos de Paz? (solo quienes indicaron que sí hubo cambios)			
Cambios relacionados con la violencia	—	69	71
Cambios socioeconómicos		12	14
Otros cambios		19	15
¿Las personas cuyos familiares fueron víctimas de la violencia política deberían buscar que se haga justicia?			
Sí	—	72	—
No		0	
En algunos casos		7	
No sabe		21	

n.a.: No aplica.

(*) En algunos casos no se reportan los porcentajes válidos, sino generales. En aquellos casos en que la sumatoria de las respuestas no sea 100%, es porque parte de los entrevistados declinó o no pudo responder la pregunta.

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

miento. Vale la pena señalar sin embargo, lo ocurrido con el programa de educación democrática que el gobierno guatemalteco a través del Ministerio de Educación debía promover de conformidad con lo estipulado en los Acuerdos de Paz. En este sentido, puede señalarse que en el período inmediato del posconflicto fue creada en el Ministerio de Educación la unidad encargada de fortalecer la enseñanza de valores democráticos. Sin embargo, durante varios años éste recibió poco apoyo político y financiero de los gobiernos de turno [Azpuru, 2003a]. Más recientemente, durante la administración de Oscar Berger, el Ministerio de Educación le ha dado nuevo impulso al programa. Según información proporcionada por las actuales autoridades de la cartera de Educación, durante el gobierno del presidente Oscar Berger (2004-2008), la educación en cultura democrática promovida por el Ministerio de Educación se ha canalizado en tres vertientes:

a) A través del área de *formación ciudadana* del Curriculum Nacional Base.

b) Por medio del proyecto *Construyendo ciudadanía*.

c) Con la ejecución de la meta No. 5 del Plan Nacional de Educación 2004-07: *Orgullosos de ser guatemaltecos*.

Formación ciudadana

El curriculum nacional base de los niveles de educación pre-primaria, primaria y básica comenzó a implementarse en el año 2005. Una de las áreas curriculares es la de educación en formación ciudadana. Según se indica, la misma busca responder a una de las necesidades clave de la sociedad guatemalteca, como lo es generar espacios para la convivencia armoniosa, incluyente, tolerante y respetuosa de las características individuales, étnicas y culturales de Guatemala. Por otra parte, esta área también responde a uno de los retos que la actual administración ha identificado dentro de la transformación curricular que está impulsando, como lo es "contribuir al fortalecimiento y la práctica de la democracia participativa, a los derechos

humanos, al diálogo, a la solución pacífica de conflictos, a la no discriminación, al consenso y al respeto al disenso, y a una cultura de paz" (MINEDUC, Curriculum Nacional Base, 2005).

Todo lo anterior encaja en uno de los contenidos de la política educativa, que propone fortalecer los valores de respeto, responsabilidad, solidaridad y honestidad entre otros, para la convivencia democrática, la cultura des paz y la construcción ciudadana responsable. A pesar que esta área tiene, por su propia naturaleza, un carácter transversal a todas la otras áreas del curriculum base, en el primer ciclo de educación primaria (1o. a 3er. año) se considera expresamente un mínimo de dos horas por semana para su desarrollo, mientras que en el segundo ciclo (4o. a 6o. año) se considera un mínimo de una hora por semana. En el ciclo básico (1o. a 3er. año), cuyo curriculum es objeto actualmente de una transformación, por el momento esta área se desarrolla a través de la materia de Estudios Sociales.

Construyendo ciudadanía

Paralelamente a las acciones que se ejecutan para el desarrollo del área curricular, el Ministerio de Educación impulsa el proyecto "Construyendo ciudadanía", el cual se plantea en el marco del Plan Nacional de Educación 2004-07, que a su vez se enmarca en la reforma educativa y los Acuerdos de Paz. Este proyecto está orientado a poner en práctica los valores de la ciudadanía para formar personas con un alto sentido de responsabilidad, que sean capaces de una evaluación crítica de su realidad y de su posición como partícipes de un esquema democrático y democratizante. Personas con un profundo respeto por sí mismos y los demás; personas confiables, justas, solidarias y sensibles a las necesidades de las personas a su alrededor.

Este proyecto ha logrado reunir a 40 instituciones nacionales e internacionales interesadas en enseñar y vivir la educación en valores y formación ciudadana, entre las que se encuentran universidades y colegios privados, centros de estudio e investigación, empresas privadas, medios de comunicación social, y donantes internacionales como AID, GTZ, PNUD, UNESCO y UNICEF. En este marco, durante el período 2004-05 se realizaron seis seminarios talleres con la siguiente temática: 1) La importancia de la práctica de los valores; 2) ¿Cómo lograr que niñas, niños y jóvenes practiquen los valores?; 3) Experiencias exitosas de la práctica de valores llevadas al aula; 4) Adolescencia, valores y formación ciudadana en el aula; 5) Lo que transmitimos sin pretenderlo; y 6) 21 claves para la enseñanza y el aprendizaje de alto rendimiento. Adicionalmente, en el contexto de este proyecto en el 2005 se efectuó un Foro Nacional de Formación Ciudadana "Educar para la Democracia" y se conformó la Red Centroamericana de Educación en Valores para la Ciudadanía y la Democracia. En síntesis, este proyecto tendería a apuntalar el área de formación ciudadana, canalizando diversas iniciativas de apoyo, nacionales e internacionales, proporcionando materiales y subsidios pedagógicos y didácticos, enfatizando en la capacitación de maestros y juntas escolares y comités educativos.

Orgullosos de ser guatemaltecos

Por otra parte, dentro de las cinco metas contempladas en el Plan Nacional de Educación 2004-07, se contempla la que se denomina "Orgullosos de ser guatemaltecos". Según se indica en el II informe de gobierno, correspondiente al año 2005, esta meta persigue formar ciudadanas y ciudadanos en un ambiente que promueva los valores cívicos y democráticos, para que puedan vivirlos y practicarlos en una cultura de paz y solidaridad. Entre las actividades realizadas en este marco se reporta la alfabetización en distintos idiomas, la organización de visitas de alumnos de escuelas de áreas marginales a museos y centros culturales de la ciudad capital, y el programa de celebración de las fiestas patrias, que contempló diversas actividades en todo el país.

No fue posible recabar información sobre experiencias concretas de aplicación a nivel práctico de la enseñanza formal de la formación ciudadana. Hasta donde fue posible indagar, no existen datos sobre el estado actual del funcionamiento de gobiernos escolares y asambleas estudiantiles en centros de enseñanza pública (por ejemplo a nivel de clase, a nivel de educación básica o diversificada), aunque sí se conocen experiencias exitosas y ejemplares en el ámbito de la educación privada.

D. Visión estratégica sobreel fortalecimiento de la cultura democrática

La cultura democrática es uno de los componentes fundamentales de cualquier proceso de construcción democrática. Ya se ha superado hoy día la creencia en que lo único importante para la consolidación democrática era la cultura democrática de las élites. La práctica ha mostrado que la cultura política de las masas puede ser un elemento crítico; tanto así que los resabios de autoritarismo o la falta de adhesión a las reglas democráticas por parte de la ciudadanía puede incluso propiciar rompimientos parciales o totales del sistema democrático, como ha sucedido en algunos países de la región latinoamericana.

En el caso de Guatemala no se cuenta con datos específicos cuantificables acerca de la cultura democrática de las élites, pero a través de las entrevistas a fondo se recogen algunos elementos. En términos generales los guatemaltecos pertenecientes a las élites económicas, sociales y políticas que fueron entrevistados se muestran favorables hacia el proceso democrático y aceptan las reglas del juego democrático. En este grupo puede incluirse a aquellos que una vez rechazaron abiertamente el modelo de democracia liberal que actualmente se construye en el país–tanto aquellos que alzados en armas lucharon con el movimiento guerrillero, como aquellos que a través del uso de las armas reprimieron los intentos de apertura política en décadas pasadas–. Hoy día las élites debaten sus diferencias en los medios de comunicación, en los foros públicos e incluso en las calles. Aunque existen críticas constantes al sistema y a las instituciones, no se han dado, hasta el momento, abiertas manifestaciones de rechazo hacia el régimen democrático o constitucional que se intenta construir. Y pese a que con frecuencia se comete el error de confundir el mal desempeño de los políticos con el mal desempeño de la democracia o sus instituciones por parte de medios de comunicación y líderes de opinión, puede decirse que en términos generales, las élites guatemaltecas parecen aceptar la democracia y sus reglas como "el único juego posible" lo cual representa, si el patrón se mantiene, un avance enorme *vis-à-vis* el pasado oscuro de falta de diálogo y extrema intolerancia.

Del lado de la cultura democrática de las masas, los estudios de cultura democrática nos muestran resultados mixtos. En relación con la legitimidad democrática se encuentra un patrón recurrente: cuando se analizan las variables longitudinalmente, tiende a verse una ligera mejoría en el apoyo social hacia la democracia y sus instituciones.

Los datos presentados en esta sección del estudio son básicamente descriptivos, muestran en promedios o porcentajes, cuáles son los niveles de apoyo a la idea de la democracia como régimen político, a los principios democráticos, al desempeño de la democracia y finalmente al sistema político en su conjunto y las instituciones políticas. Para tener una perspectiva más amplia es necesario también entender cuáles son los factores que se asocian a los resultados obtenidos. Con base en los análisis estadísticos realizados en los estudios de cultura democrática puede lograrse lo anterior. En dichos análisis se encuentra que los valores democráticos débiles están asociados en Guatemala a factores socioeconómicos y sociodemográficas, a factores contextuales y a valores autoritarios arraigados. Entre los factores socioeconómicos que se asocian a menor apoyo hacia la democracia, sus principios e instituciones resalta la falta de educación formal. Los guatemaltecos con menores niveles educativos consistentemente brindan menor apoyo a la democracia, tienden a ser más intolerantes y a integrarse menos a la dinámica política en forma democrática y siguiendo las reglas del juego. Un factor sociodemográfico importante es la edad de los entrevistados, aunque en este sentido se presentan resultados en ambas vías: los guatemaltecos más jóvenes muestran mayor apoyo y respeto hacia el sistema político, pero a la vez estarían más dispuestos a apoyar un golpe de Estado u otras medidas de corte autoritario. En cualquier país que intenta construir o mantener la democracia –incluso en democracias ya consolidadas– se dan procesos exprofesos de socialización política de los ciudadanos, en particular los niños y jóvenes. En Guatemala este proceso de socialización política, y en particular de socialización democrática, ha sido sumamente débil.

Otros factores sociodemográficas y socioeconómicos que se asocian a valores democráticos débiles son la residencia de los entrevistados. Los ciudadanos rurales en general tienden a ser más proclives a apoyar la democracia–aunque el nivel de conocimiento de la misma es menor–. En forma similar, los ciudadanos autoidentificados como indígenas tienden en general a apoyar más los principios democráticos, aunque denotan menor apoyo al sistema político y sus instituciones. Éste es un tema que apenas se esboza aquí y que vale la pena profundizar en otros estudios cuantitativos y cualitativos. Las mujeres, por otro lado, muestran una cultura democrática más débil.

Entre los factores contextuales que se asocian a la debilidad de la cultura democrática se encuentra la percepción de inseguridad física debida a la delincuencia. En pocas palabras, los guatemaltecos que se sienten inseguros son menos proclives a apoyar la democracia, sus principios y sus instituciones. Ese temor a la delincuencia resulta ser en los análisis estadísticos realizados, uno de los factores explicativos del voto por el FRG en las elecciones de 1999. Fue ése uno de los momentos más críticos para el proceso de paz. En 1999 los guatemaltecos no solo eligieron democráticamente un gobierno encabezado por un líder populista con un pasado personal violento, un ex-dictador y una serie de personajes asociados al pasado de represión y autoritarismo en el país, sino un gobierno que a sabiendas tenía poco aprecio por el proceso de paz.

Otros factores contextuales que se asocian a una menor legitimidad de la democracia son la percepción de corrupción y la percepción de que la economía del país no marcha por buen camino. Pero en el análisis global, la inseguridad es sin duda un factor con mayor peso. Finalmente, cabe indicar que los estudios de cultura democrática han mostrado que muchos guatemaltecos, más allá de los factores sociodemográficas o contextuales, tienen arraigados valores autoritarios. En otras palabras, alrededor de una cuarta parte de la población todavía denota preferencias por opciones no democráticas de gobierno, lo cual resulta peligroso para una democracia incipiente como la guatemalteca.

E. Conclusiones acerca delfortalecimiento de la cultura democrática

Si en Guatemala quiere lograrse la consolidación de la paz y la democracia, no puede seguirse pensando que el construir instituciones apropiadas será suficiente en el largo plazo. El esfuerzo paralelo de construcción de una cultura democrática es condición no solo importante, sino imprescindible para el fortalecimiento y la estabilidad en el largo plazo de la democracia.

Ahora bien ¿a quién le corresponde esta tarea? La construcción de ciudadanía democrática es tarea de todos, no sólo de las autoridades educativas de turno. Es tarea y responsabilidad de las organizaciones sociales, económicas y políticas, es tarea de los medios de comunicación, es tarea de las iglesias de diversa denominación, es incluso de los padres de familia.

En Guatemala por diversas razones no se ha inculcado la cultura democrática que valore no solo los derechos que brinda una democracia, sino también las obligaciones que ella implica, en particular el respeto a las reglas del juego democrático. Se ha asumido, erróneamente, que la democracia va automáticamente a generar demócratas y que quienes nacieron en la democracia –a partir de 1985– serán automáticamente ciudadanos con valores democráticos. Hasta hace poco, no existían programas formales de socialización política democrática y los esfuerzos actuales, aunque loables, todavía tienen un impacto limitado frente a la magnitud del problema.

La débil adhesión hacia la democracia –e incluso la preferencia por opciones no democráticas de gobierno– deviene del pasado autoritario del país, combinado con las muchas veces rígidas estructuras sociales, educativas y hasta familiares. Esto solo puede superarse a través de procesos de socialización política democrática y la expansión general de la educación para todos los guatemaltecos. Quizás no serán las generaciones actuales las beneficiarias de este proceso, pero es un proceso que debe iniciarse si en el mediano y el largo plazo quiere tenerse una relativa certeza de que la paz y la democracia van a mantenerse vigentes.

5.CONSIDERACIONES GENERALES

El impacto de la paz en la democracia debe entenderse asumiendo la integralidad del proceso (negociaciones, firma e implementación).

El impacto de la paz en la democracia debe analizarse en su integralidad y partiendo de la comprensión que el proceso de paz no se inicia con la firma que dio formalmente por finalizado el conflicto armado. Para Centroamérica y, particularmente para el caso guatemalteco, el proceso de paz comienza con la firma de los Acuerdos de Esquipulas (I y II) en el año 1987. Por lo tanto, los acercamientos iniciales entre la insurgencia y el gobierno de Vinicio Cerezo, el primero de los cuales se produjo en Madrid en el año de 1987, ya son parte del proceso de paz.

El Acuerdo de Oslo, primero firmado por las partes a principios de 1990, inaugura el proceso de diálogo y negociaciones directas. Un año más tarde, y luego de diversas reuniones de diálogo con los partidos y las sociedad civil, los Acuerdos de México y de Querétaro (1991) dan el rumbo y el marco para el proceso de paz y, especialmente el segundo (Acuerdo Marco sobre la democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos), fija un contenido a la democracia (que califica de funcional y participativa) que trasciende los aspectos meramente procedimentales y políticos, llegando a incluir elementos socio económicos y de justicia social, tal como plantea el numeral I de dicho Acuerdo.

Luego, en 1994, el llamado Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociaciones, le da continuidad a dicho proceso, que había sido interrumpido por el autogolpe de Serrano Elías. Es decir que el proceso de paz como tal, impactó el proceso político guatemalteco que venía desarrollándose como parte del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, el cual estaba inspirado en la doctrina de la seguridad nacional y enfocado hacia la recomposición del Estado contrainsurgente. Este proceso había producido ya elecciones sin fraude, una nueva Constitución Política y la instauración de un gobierno civil (que a la postre fue uno de los impulsores de los Acuerdos de Esquipulas).

Por consiguiente, el proceso de paz en Guatemala reorientó el proceso político que ya estaba en marcha, posibilitándose así que se consolidara la transición democrática y se iniciara el proceso de democratización.

Los déficit del Estado de Derecho no invalidan el reconocimiento de los avances logrados.

El proceso de paz, en sus diversas etapas, fue construyendo lo que llamaremos la "universalidad de la legitimidad", tanto de la democracia como del Estado de Derecho en Guatemala. Uno de los principales compromisos de los Acuerdos de Esquipulas fue precisamente el de impulsar "un auténtico proceso democrático pluralista y participativo. . ." [Acuerdo de Esquipulas II], o sea que desde su misma génesis, el proceso de paz impactó el tema de la democratización en Centroamérica.

El Acuerdo de Oslo, en su numeral cuatro, claramente reconoce la vigencia y legitimidad del Estado de Derecho, al comprometerse las partes a ". . .negociar y asumir acuerdos políticos con apego al marco constitucional vigente. . .". Este reconocimiento es ratificado seis años después, en las postrimerías de las negociaciones, cuando se definen los cambios constitucionales que corresponde hacer para implementar aspectos fundamentales de las transformaciones sociales y políticas acordadas en diversos de los acuerdos firmados durante el proceso. Desde el primer Considerando de dicho Acuerdo se reconoce la legitimidad de la Constitución de 1985 y en el cuerpo del Acuerdo en mención se asumen los procedimientos constitucionales para reformarla.

Ya con la firma de la paz, se clausura una etapa histórica de cuestionamiento a la legitimidad del Estado de Derecho, puesto que los grupos insurrectos lo aceptan, reconocen y se subordinan a él, lo cual se expresa en su incorporación a la legalidad y su conversión en partido político. Por consiguiente, el proceso de paz, desde su inicio, contribuye a legitimar el Estado de Derecho, pues parte de su reconocimiento para la realización del proceso de negociaciones, acepta encuadrar los Acuerdos en estos parámetros constitucionales y, por último, con la firma de la paz y la incorporación de los alzados a la legalidad, se produce lo que hemos denominado "la universalidad de la legitimidad" del Estado de Derecho.

Después de siete años de firmada la paz[55] y pese a los compromisos relativos al sistema de justicia que contienen los Acuerdos de Paz, es evidente la persistencia de la impunidad, así como la existencia de "poderes paralelos", tanto legales como ilegales. Por poderes paralelos legales se hace referencia a la desproporcional incidencia que tienen en el Estado los sectores empresariales más poderosos del país; y por poderes paralelos ilegales se identifica a aquellos vinculados al crimen organizado. La incidencia de estos últimos se agravó durante el gobierno del FRG. La magnitud del problema se hizo evidente durante los últimos años de la administración Berger.

Desde una perspectiva teórica, sería imposible pensar que se consolida un Estado de Derecho con estas cualidades negativas (impunidad y poderes paralelos). Sin embargo, tanto los indicadores cuantitativos como las percepciones recabadas

mediante las entrevistas y encuestas, demuestran avances importantes en la consolidación del Estado de Derecho, derivadas de la implementación de compromisos concretos contenidos en los Acuerdos de Paz.

Por lo tanto, existe una situación contradictoria en el tema del Estado de Derecho, puesto que conviven dos realidades opuestas: la persistencia de impunidad acompañada de la existencia de poderes paralelos, al mismo tiempo que se produce una consolidación del Estado de Derecho, producto de la implementación de diversos compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y a la integralidad de los mismos. En todo caso, al producirse lo que hemos denominado "universalidad de su legitimidad", hay un aporte estratégico del proceso de paz en su conjunto (negociación, firma e implementación) al Estado de Derecho.

55. Es precisamente a siete años de la firma de la paz que se realiza la parte medular de la presente investigación, aunque hay algunos datos y consideraciones aisladas relativas a los años siguientes.

La desmilitarización es uno de los principales impactos del proceso de paz en la democratización.

La desmilitarización debe ser examinada desde una perspectiva más cualitativa que cuantitativa. Aunque los indicadores son importantes, tales como número de efectivos, instalaciones, equipamiento, presupuesto, etc., ya que permiten medir con precisión aspectos importantes de la desmilitarización, lo esencial está definido por el papel de las fuerzas armadas en el ejercicio del poder político del Estado.

Para comprender la magnitud de la tarea que significa la desmilitarización hay que ubicarse en el papel que desempeñaron las fuerzas armadas durante el prolongado conflicto armado interno que vivió Guatemala (36 años), así como en las redes de poder que durante esos años construyeron. Además, en el imaginario de los guatemaltecos sigue presente la ascendencia militar que existía en el Estado y en casi todos los ámbitos de la convivencia social (nacional y comunitaria). Este recuerdo colectivo es tan pesado que dificulta la percepción de los cambios, máxime cuando éstos se han producido de manera retrasada e insuficiente. Con el gobierno del FRG hubo retrocesos evidentes, los cuales el gobierno de Berger ha tratado de remontar con medidas significativas pero cuya impacto está aún por verse.

En consecuencia, la desmilitarización del Estado y de la sociedad guatemalteca pactada en los Acuerdos de Paz constituye un logro esencialmente positivo en la democratización, habiéndose producido importantes avances; la percepción ciudadana de avance es limitada porque en el tema del Ejército hay una referencia histórica muy pesada en el imaginario nacional. Los cambios cuantitativos producidos en el tema deben ser analizados con mesura, ya que lo importante son los aspectos cualitativos relacionados con el papel del Ejército en el poder político del Estado, es decir lo relativo a su doctrina militar y a la política de defensa.

La desmilitarización del Estado y la sociedad guatemalteca es una de las caras de la preeminencia del poder civil. La otra está relacionada con la construcción del poder civil al que debe subordinarse el poder militar y el resto de poderes fácticos. Por consiguiente, la construcción de la preeminencia del poder civil está relacionada, fundamentalmente, con las dimensiones representativas y participativas de la democracia.

El proceso de paz impactó la legitimidad de la democracia representativa.

La democracia representativa fue impactada positivamente por el proceso de paz, al darle más contenido político y legitimidad. Desde la primera etapa del proceso de paz hubo dos hechos que son expresión del reconocimiento y fortalecimiento del sistema de partidos políticos, base fundamental e indispensable de la democracia representativa. Uno de ellos fue la reunión de El Escorial, donde los partidos entonces existentes asumieron compromisos relativos al impulso del proceso de paz; y el otro hecho en esta dirección fue la Declaración de Contadora, donde los partidos vuelven a asumir compromisos con el proceso de paz y con los resultados del mismo, particularmente con las reformas constitucionales que del proceso resulten. Ya firmada la paz, se implantó realmente el pluralismo político, pues aunque la Constitución de 1985

elimina las exclusiones existentes en las anteriores, el contexto político contradecía esta formalidad jurídica. Es cierto que ya había participado en las elecciones de 1985 el Partido Socialista Democrático, pero el costo que tuvo que pagar fue muy alto (asesinato y exilio de sus dirigentes). Y aunque en las elecciones de 1995 participó el FDNG, que tenía una clara vinculación con las organizaciones insurgentes, el pluralismo se completó con la conversión de las organizaciones guerrilleras en un partido político legalmente constituido y su participación político-electoral en las elecciones del año 1999.

Por consiguiente, el proceso de paz impactó positivamente la dimensión representativa de la democracia, desde su etapa de negociaciones, a partir de las reuniones con los partidos políticos entonces existentes. Pero ya firmada la paz, se completó el pluralismo político, lo cual constituye un componente esencial de la democracia. La conversión de la insurgencia en partido político y su inmediata participación electoral, además de completar el indispensable pluralismo, también consolidó la legitimidad de la democracia.

El proceso de paz abrió espacios públicos y posibilitó el desarrollo de la dimensión participativa de la democracia.

Desde los inicios del proceso de Paz, con los Acuerdos de Esquipulas, se crearon condiciones para que se abrieran espacios públicos para la discusión de problemas nacionales, así como la participación de sectores organizados de la sociedad civil en ellos, lo cual era imposible en la etapa previa al inicio del proceso de paz. Se posibilitó así el ejercicio de los derechos civiles y políticos que durante la etapa del autoritarismo fueron conculcados.

Con el inicio de las negociaciones, y especialmente a partir del Acuerdo de Oslo, se crearon las condiciones políticas para que la sociedad civil se manifestara abiertamente sobre el contenido de las negociaciones y, por ende, sobre los problemas políticos, económicos, sociales y culturales que constituyeron las raíces del conflicto armado interno. La creación de la Asamblea de la Sociedad Civil y el rol que se le asignó en el proceso de negociaciones institucionalizó los espacios públicos de debate, así como el contenido del mismo (la agenda). Se favoreció significativamente la organización sectorial, de cara a la incidencia en los temas contemplados en la agenda de las negociaciones.

Ya firmada la paz, la participación ciudadana fue catapultada a partir de la preponderancia que tomó el diálogo en la etapa post firma de la paz y la constitución de diversas Comisiones paritarias y no paritarias. Hay dos actores sociales que han adquirido especial relevancia en esta etapa. Ellos son el movimiento de mujeres y los movimientos indígenas, cuyas reivindicaciones profundizan el contenido a la democracia. Sin embargo, también se expresa un proceso de dispersión de la sociedad civil, lo cual diluye su fuerza y capacidad de incidencia.

Por lo tanto, el proceso de paz impactó positivamente el ejercicio de los derechos civiles y de los derechos políticos, posibilitando la participación ciudadana en los espacios públicos, para discutir agendas trascendentales. Dichos espacios fueron abiertos o ampliados por el proceso de paz, primero en la etapa de las negociaciones y, después, en la implementación de los Acuerdos. Los avances que indiscutiblemente existen en términos de participación ciudadana, tanto en la discusión programática, como en la fiscalización, tienen como contrapartida la escasa incidencia en el proceso de formación de las políticas (incluyendo la formulación y la ejecución). Esta realidad se agrava por la fragmentación que se manifiesta al interior de la sociedad civil y la ausencia de liderazgos reconocidos.

El proceso de paz ha impactado positivamente la apertura de espacios públicos, la calidad de la agenda que en ellos se discute y la participación ciudadana, a pesar de lo cual la realidad demuestra que es negativamente desproporcional la incidencia que se puede alcanzar, teniendo como riesgo el desgaste del diálogo, así como de los actores y de los espacios creados.

Aunque en baja magnitud, el proceso de construcción de paz ha coadyuvado a la legitimidad de la democracia y sus instituciones.

La profundización de la democracia no era al inicio del proceso de negociaciones de paz una prioridad para todos los

sectores de la sociedad guatemalteca. Muchos se conformaban con tener un régimen de democracia electoral a través de la cual las autoridades pudieran ser libremente electas en lugar de impuestas. Sin embargo, las negociaciones de paz primero, y por el proceso de puesta en marcha de los Acuerdos de Paz después, desencadenaron procesos que han llevado la país a la mejora gradual de la democracia formal que existía en Guatemala desde 1985. Son en muchos casos, procesos que han impactado la sociedad guatemalteca de forma probablemente permanente.

En este período, los estudios de cultura democrática muestran que aunque en poca magnitud, ha aumentado en el país el apoyo social hacia la democracia como idea perfectible, hacia los principios democráticos e incluso las instituciones políticas. Aunque la comparación con otros países muestra que queda un largo camino por recorrer, y aunque en 1999 los resabios de autoritarismo en la población llevaron al poder a un gobierno de corte autoritario por la vía democrática, los estudios más recientes parecen apuntar a que las tendencias en la cultura política de los guatemaltecos se mueven en una dirección positiva.

Conforme avanza el tiempo, el proceso de construcción de la paz se ve legitimado a los ojos de los guatemaltecos.

Cuando se iniciaron de manera directa las negociaciones de paz en 1990, e incluso cuando se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala a finales de 1996, no se dieron las manifestaciones populares de júbilo que se han dado en otras sociedades que alcanzan acuerdos políticos después de años de enfrentamiento armado. Aunque las élites se involucraron activamente en el proceso a través de las reuniones de la fase preparatoria y posteriormente en el proceso de paz, dicho proceso parecía en alguna medida ajeno al guatemalteco común.

Sin embargo, casi una década después de firmados los Acuerdos, éstos parecen ser vistos positivamente por los guatemaltecos. Al menos esa es la visión general que parece emanar de los estudios de cultura democrática realizados desde 1999, y en particular en el año 2004. Si bien los guatemaltecos no sienten que la paz haya traído cambios concretos a sus comunidades o que a nivel nacional haya implicado mejoras en los procesos políticos o económicos, una mayoría sigue mostrando una opinión favorable hacia el espíritu de los Acuerdos de Paz. Son muy pocos los guatemaltecos que abiertamente opinan en forma negativa acerca de los Acuerdos. El mayor impacto ha sido, según los encuestados, la reducción de la violencia política en el país. No obstante, el incremento de la delincuencia en años recientes también ha sido visto como un fenómeno preocupante que puede incidir en la falta de consolidación de la democracia y la paz en el país. La paz puede continuar legitimándose a los ojos de los guatemaltecos si se hacen esfuerzos por promover una cultura de paz en Guatemala. La paz debe ser vista por los guatemaltecos como un proceso de construcción gradual –y no como algo mágico que de la noche a la mañana, o en cuestión de pocos años incluso, permite superar problemas estructurales complejos–. Es por ello que a estas alturas del proceso de construcción de paz quizás más que difundir la letra muerta de los Acuerdos de Paz *per se*, los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales –de los guatemaltecos y de los donantes internacionales– deben enfocarse en transmitir el espíritu original de los Acuerdos: lograr una sociedad en donde las diferencias se diriman por la vía de los votos y no por la vía de las armas, una sociedad donde todos tengan los mismos derechos civiles y políticos e, incluso, una sociedad en donde ya no exista discriminación ni cortapisas en el acceso a la educación y los beneficios del desarrollo económico para los sectores desfavorecidos. Una sociedad en donde los ciudadanos participen en el proceso de toma de decisiones por la vía democrática y donde las políticas sociales adecuadas conlleven a la superación de los altos niveles de pobreza y marginación.

6.CONCLUSIONES FINALES

Luego de haber concluido el estudio comprensivo de las cinco dimensiones de la democracia, se observa que en general existe coherencia e interrelación directa entre las conclusiones que produce el análisis. El Estado de Derecho, la preeminencia del poder civil sobre el poder militar, la democracia representativa, la participación social y el espacio público y la cultura democrática, parecen todas haber sido impactadas positivamente por el proceso de paz, en especial durante la etapa del posconflicto. La combinación de elementos cuantitativos expresados en los indicadores, así como los elementos cualitativos que derivan de las entrevistas a profundidad que se hicieron a actores claves, son coincidentes en expresar que

dicho impacto ha sido positivo en diferentes niveles.

Esta realidad se manifiesta desde la misma "legitimidad universal"[58] que adquiere el Estado de Derecho y el mismo régimen democrático con el proceso de paz (considerado en todas sus etapas: negociaciones, firma e implementación), hasta el pluralismo político que se establece plenamente cuando no hay actor político excluido, pasando por los avances sustanciales en la desmilitarización y por la construcción de los espacios públicos donde han surgido nuevos actores sociales.

Sin embargo, el estudio realizado también muestra que existen insuficiencias en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y que en las diversas dimensiones aquí analizadas hay situaciones mixtas, en las que se da avance en algunos indicadores, pero a la vez se da estancamiento en otros. El único indicador en que se detectó retroceso es el tema de la seguridad ciudadana debiendo considerarse que el incremento de la inseguridad tiene un impacto negativo en la consolidación de la democracia; sin embargo, el incremento de la delincuencia no debe ser vista como un producto del proceso de paz, sino de otra serie de factores contextuales.

En todo caso, dada la integralidad y profundidad del contenido de los Acuerdos de Paz en Guatemala, después de casi una década de haber sido firmados, puede afirmarse que hay una interrelación entre los procesos de paz y democratización, que tiende a fundirlos en uno solo.

Asimismo, el rumbo que tome el proceso que relaciona paz y democracia puede no responder a los paradigmas tradicionales y, eventualmente, podrían estarse construyendo regímenes peculiares, de acuerdo a las realidades histórico-sociales del país. Por consiguiente, falta profundizar en la investigación sobre la relación entre el proceso de paz y la democratización del país. La presente investigación espera contribuir a crear condiciones para la continuidad de estudios relativos a la materia, pero nuevas investigaciones pueden ilustrar sobre la construcción de modelos y paradigmas correspondientes a la realidad nacional. No puede dejarse de considerar que, en última instancia, el valor de la paz y la democracia está directamente relacionado con el impacto que ambas tengan en las condiciones concretas de vida de la población y en su calidad. Cabe recordar que esta investigación se limitó a la incidencia del proceso de paz en la democracia, conceptualizada desde una perspectiva

56. Concepto al cual se ha hecho referencia anteriormente y que en justicia corresponde a uno de los entrevistados, Gustavo Porras, quien fue signatario de los Acuerdos de Paz

limitada, eminentemente política, dejando de lado aspectos relacionados con las condiciones estructurales que generan desigualdad y pobreza, así como con la calidad de vida a la que todo ser humano tiene derecho. Estas inquietudes deben ser objeto de otras investigaciones, para las cuales la presente puede contribuir como un piso en el cual apoyarse.

BIBLIOGRAFÍACAPÍTULO III

Arévalo de León, Bernardo

1998 *Sobre arenas movedizas. Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala 1997*. Guatemala: FLACSO.

Arévalo de León, Bernardo, Patricia González y Manolo Vela

2002 *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO.

Artiga-González, Alvaro

2000 La política y los sistemas de partidos en Centroamérica. San Salvador: FUNDAUNGO.

Asamblea Nacional Constituyente

1985 *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Asociación de Amigos del País; Fundación para el Desarrollo

1996 *Historia general de Guatemala*. Guatemala: Asociación de Amigos del País.

ASIES. Asociación de Investigación y Estudios Sociales

1996 *Informe del proceso electoral 1995-96*. Guatemala: ASIES.

1997 *Régimen electoral y organización política: Instrumentos de transformación democrática en Guatemala,* XIII *Seminario sobre el rol de los Partidos Políticos*. Guatemala: ASIES.

2000 *La institucionalización del sistema de partidos políticos en Guatemala: desafíos y oportunidades, Seminario* XVI. Guatemala: ASIES.

2003 *Informe comparativo de la situación de los Derechos Humanos en Guatemala y Observaciones y recomendaciones de Representantes Especiales y Relatores de la* ONU *y de la* OEA, *en informes de misión de* ONU *en Guatemala*. Guatemala: ASIES.

2004 *Guatemala: Monografía de partidos políticos 2000-2004*. Guatemala: ASIES.

2006 *Carta Informativa Semanal No. 40*. Guatemala: ASIES.

Azpuru, Dinorah

2000 "Peace and Democratization in Guatemala: Two Paralel Processes". En: *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center.

2003a *La cultura democrática de los jóvenes y maestros en Guatemala*. Guatemala: Fundación Soros Guatemala y ASIES.

2003b *Democracy at Risk: Citizens Support for Undemocratic Options* tesis doctoral, Universidad de Pittsburgh.

2004 *Sexto informe de cultura democrática de los guatemaltecos, la cultura política de la democracia en Guatemala*. Guatemala: ASIES, Vanderbilt University.

Bastos, Santiago y Manuela Camus

2003 Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala. Guatemala: FLACSO.

Blanco, Ligia

2003 *La participación política de las mujeres en Guatemala, las cuotas como instrumento de cambio hacia la equidad*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas.

Cerezo Arévalo, Vinicio

s.f. *El Ejército, una alternativa*. Guatemala: mimeo.

CEH. Comisión para el Esclarecimiento Histórico

1999 *Guatemala, memoria del silencio*. Guatemala: UNOPS.

2004 *Conclusiones y recomendaciones: Guatemala memoria del silencio*. Guatemala: F&G Editores.

COPRE. Comisión para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana

2002 *Recopilación de Leyes: Ley de Descentralización, Ley de Consejos de desarrollo urbano y rural y Código Municipal*. Guatemala: COPRE.

COPMAGUA. Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala

2000 *Reflexiones sobre el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas a cinco años de su firma*. Guatemala: COPMAGUA.

Cruz Salazar, José Luis

1991 *El proceso electoral guatemalteco 1990-91*. Guatemala: ASIES.

Diamond, Larry

1999 *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Doyle, M. y N. Sambanis

2000 "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis". *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, December 2000, pp. 779-801.

Flores Alvarado, Humberto

2003 *Los compromisos de paz. Sinopsis de su cumplimiento*. Guatemala: SEPAZ.

Gálvez, Víctor y Claudia Dary

1997 *¿Qué sociedad queremos ? Una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*. Guatemala: FLACSO.

García, Monserrat, Rachel Garst, Silvia Vásquez

2001 *Hacia el estado de derecho en Guatemala; guía sobre los compromisos, recomendaciones y nivel de cumplimiento*. Guatemala: WOLA.

García Laguardia, Jorge Mario

1993 *Política y Constitución en Guatemala: la Constitución de 1985*. Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos.

Gobierno de Guatemala

2004 "Disposiciones para la modernización del Ejército de Guatemala para su función en una sociedad democrática en época de paz". Guatemala: mimeo.

Gobierno de Guatemala y URNG

1996 *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de Paz*. Guatemala.

Gobiernos de Centroamérica

1987 *Acuerdo de Esquipulas* II. Guatemala.

Gramajo, Héctor Alejandro

1995 *De la guerra. . . a la guerra. La difícil transición política en Guatemala*. Guatemala: Fondo de Cultura Editorial.

Holiday, David

1997 "Guatemala's Long Road to Peace". *Current History*, Vol. 16, February, pp. 68-74.

IDEA. Institute for Democracy and Electoral Assistance

1998 *Democracia en Guatemala: la misión de un pueblo entero*. Guatemala: International IDEA.

Inforpress Centroamericana

1985 *Elecciones 1985*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

1986 *Guatemala 1986: el año de las promesas*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

1990 *Elecciones 1990*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

1995a *Elecciones 1995*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

1995b *Compendio del proceso de paz*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

1996 *Inforpress (1996-2004)*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.

INCEP. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

1995 *Guatemala elecciones generales 1995*. Guatemala: INCEP.

Jamal, Arafat

2000 *Refugee repatriation and reintegration in Guatemala – Lessons learned from UNHCR's experience*. Ginebra: United Nations High Commissioner for Refugees – Evaluation and Policy Analyst Unit & Regional Bureau for the Americas and the Caribbean.

Jonas, Susanne

1994 "Electoral Problems and the Democratic Project in Guatemala. Guatemala". En John A. Booth y Mitchell A. Seligson, *Elections and Democracy in Central America Revisited*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

2000 *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Guatemala: FLACSO.

Kulldorff, Martin

s.f. *Organizations in Guatemala*. www.peacebrigades.org/guate.html

McCleary, Rachel

1997 "Guatemala's Postwar Prospects". *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 2, April, pp. 129-143.

1999 *Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Guatemala: Artemis Edinter.

MINFIP. Ministerio de Finanzas Públicas

2004a *Gasto público del gobierno central por entidad, para los años 1995 a 2003*. Guatemala.

2004b *Presupuesto institucional aprobado para el año 2004*. Guatemala.

MINUGUA. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

1995 *First report of the Director of the United Nations Mission for the Verification of Human Rights and of Compliance with the Commitments of the Comprehensive Agreement on Human Rights in Guatemala*. New York.

2000a *Compendio general sobre el proceso de paz de Guatemala–Tomo I: Proceso de negociación de la Paz en Guatemala–del 9 de enero de 1983 al 29 de diciembre de 1996*. Guatemala: MINUGUA.

2000b *Compendio general sobre el proceso de paz de Guatemala–Tomo II: Informes del Secretario General de las Naciones Unidas–del 4 de junio de 1997 al 31 de octubre de 1999*. Guatemala: MINUGUA.

2001a *Informe de verificación: La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*. Guatemala: MINUGUA.

2001b Los desafíos de la participación política de las mujeres, Guatemala: MINUGUA

2002a Séptimo Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Guatemala: MINUGUA.

2002b Report of the United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA) for the Consultative Group meeting for Guatemala. Guatemala: MINUGUA.

2000-2004 Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación. Guatemala: MINUGUA.

2004 9th and Final Report on Fulfillment of the Peace Accords in Guatemala. Nueva York: Naciones Unidas.

1994-2004 *Informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*. Guatemala: MINUGUA.

Molkentin, Gudrun

2001 *Los difíciles senderos de la paz en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.

Pásara, Luis y Karin Wagner

2000 *La justicia en Guatemala, bibliografía y documentos básicos*. Guatemala: MINUGUA.

Parrilla, Sergio Lautaro

1996 *Sistema electoral guatemalteco. Legislación nacional e instrumentos del derecho internacional de los derechos humanoS*. Guatemala: Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz.

Peacock, Susan y Adriana Beltrán

2004 *Poderes ocultos en la Guatemala postconflicto: Grupos armados ilegales y las fuerzas detrás de ellos*. Washington: WOLA.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

1998 *Guatemala Los Contrastes del Desarrollo Humano, Informe sobre Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD.

2000 Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano, Informe de Desarrollo Humano. Guatemala: PNUD.

2004 La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Nueva York: PNUD.

PDH. Procuraduría de los Derechos Humanos

1995-2002 *Informes circunstanciados 1995 y 2002*. Guatemala: PDH.

2002 *Informe anual circunstanciado del año 2002*. Guatemala: PDH.

REMHI. Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica

1998 *Guatemala: Nunca más*. Guatemala: ODHAG. www.odhag.org.gt

Schirmer, Jennifer

1999 *Las intimidades del proyecto político de los militares en guatemala*. Guatemala: FLACSO.

Secretaría de la Paz

1999 *Balance del cumplimiento de los acuerdos de paz: 1996-1999*. Guatemala: SEPAZ.

2000 *Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala: SEPAZ.

Seligson, Mitchell, Miguel Cruz y Ricardo Córdova

2000 *Auditoría de la democracia. El Salvador 1999*. San Salvador: FUNDAUNGO, University of Pittsburgh, IUDOP-UCA.

Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia. Guatemala, marzo de 1983, mimeo.

1983 *Hacia la democratización*. Guatemala: mimeo.

Sieder, Rachel

1998 *Guatemala after the Peace Accords*. London: Institute of Latin American Studies, University of London.

Solórzano, Mario

1999 "Reflexiones sobre la democracia en Guatemala". En: PNUD. *Las particularidades del desarrollo humano, volumen 1: Democracia, etnicidad y seguridad*. Guatemala: PNUD.

Stenner, Karen

2005 *The Authoritarian Dynamic*. New York: Cambridge University Press.

TSE. Tribunal Supremo Electoral

1985 *Memorias de la Elección de Asamblea Nacional Constituyente 1984*. Guatemala: TSE.

1987 *Memorias del* TSE, *1985-1986*. Guatemala: TSE.

1992 *Memorias del* TSE, *1990-1991*. Guatemala: TSE.

1996 *Memorias Consultas Populares 1993-1994 y Elección de diputados 1994*. Guatemala: TSE.

2004 *Memorias del* TSE, *1984, 1985, 1990 y 1995*. Guatemala: www.tse.org.gt

Torres-Rivas, Edelberto y Gabriel Aguilera

1998 *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala: FLACSO.

Torres-Rivas, Edelberto y Horacio Boneo

2000 *¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*. Guatemala: IDEA, TSE, PNUD.

2001 *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. Guatemala: FLACSO, Cuadernos para la democracia. Guatemala: FLACSO.

URL-IDEA (ed.)

1998 *Acuerdos de paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

Urrutia, Edmundo

2002a *Seminario permanente sobre realidad nacional. La paz es el camino. Memoria General*. XVIII *Sesión Anual*. Guatemala: ASIES.

2002b "Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala". *Revista* ASIES, No. 1. Guatemala.

CAPÍTULO IVPAZ Y DEMOCRACIA ENEL SALVADOR Y GUATEMALA:UN BALANCE COMPARATIVO

Dinorah Azpuru

1.INTRODUCCIÓN

En este capítulo se hace una comparación global entre los casos de El Salvador y Guatemala, en particular en lo relativo a los procesos de paz y democratización por los que ambos han atravesado en las últimas décadas. La pregunta inicial que

surge es por qué comparar ambos casos. Desde el punto de vista académico y metodológico la comparación resulta idónea. No solo son países vecinos geográficamente hablando, sino que comparten raíces históricas. Ambos formaron parte de la Capitanía General de Guatemala y luego de la independencia pertenecieron, junto con otros países de la subregión centroamericana, a la Federación Centroamericana. Desde la independencia ambos han compartido una historia política similar, plagada de dictaduras y patrimonialismo.

En la segunda mitad del siglo XX, ambos países fueron escenario de cruentas guerras civiles, enmarcadas ambas en el contexto de la Guerra Fría a nivel internacional. En ese contexto, en particular en los años setenta y principios de los ochenta, ambos sufrieron los embates de la represión de gobiernos militares que se embarcaron en una cruzada anti-comunista en el marco de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos. En los dos países surgieron movimientos guerrilleros de inspiración marxista, apoyados por Cuba primariamente y secundariamente por la Unión Soviética.

Hacia finales del siglo XX, El Salvador y Guatemala iniciaron procesos de liberalización y transición política que los llevaron a instaurar a mediados de los años ochenta, democracias electorales, seguidas pocos años después por procesos de negociaciones de paz que concluyeron en sendos Acuerdos de Paz.

En el léxico metodológico de la ciencia política, la comparación entre Guatemala y El Salvador resulta ideal para el diseño de un estudio de casos similares.[1] Este tipo de diseño permite comparar resultados entre dos o más casos teniendo mayor control sobre las variables independientes o explicativas. En otras palabras, dado que existen diversas similitudes, puede reducirse la posibilidad de encontrar variables exógenas que tengan incidencia en los resultados.

La relevancia de la comparación sin embargo, va más allá de un ejercicio meramente académico. Desde el punto de vista de los actores internacionales interesados en la promoción de la democracia y la construcción de la paz (*peace-building*), la comparación de los casos de Guatemala y El Salvador también resulta importante en vista de los esfuerzos que se continúan realizando por construir democracias firmes y duraderas en diversas regiones del mundo, y en particular en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador fueron casos paradigmáticos, en los cuales se establecieron operaciones de paz multidisciplinarias por primera vez en la historia de las Naciones Unidas. Así, más allá de las tradicionales acciones de mantenimiento de la paz–cuyo fin es asegurar el cese al fuego– en esos países la ONU coadyuvó en el logro de los Acuerdos de Paz entre las partes a través de la moderación activa, y también en la supervisión del cumplimiento de los compromisos adquiridos en dichos acuerdos [Pásara, 2003].

No obstante las similitudes señaladas, cabe resaltar que existen diferencias importantes entre ambas sociedades, empezando por la extensión geográfica de uno y otro país, la cantidad de población y la consecuente densidad demográfica. Uno de los mayores contrastes se da en la composición étnica de la población, con las implicaciones que ello tiene en los ámbitos político, social y económico. Mientras Guatemala es uno de los países más heterogéneos del continente americano, El Salvador es por el contrario uno de los más homogéneos.

En lo que concierne a la temática de este estudio, existen también diferencias importantes relacionadas con la transición a la democracia,

1. El término *most similar system design* fue introducido por Adam Przworski y Henry Teune desde 1970. Lo opuesto a un diseño de caso más similar es una comparación basada en un diseño de sistema más diferente (*most different system design*). Ver Peters [1998: 37-38].

el desarrollo del conflicto armado, la negociación de paz, los Acuerdos de Paz en sí y el proceso democratizador. Son precisamente esas diferencias –así como las similitudes– tanto en procesos como en resultados, las que se analizan en este capítulo. Pese a que muchos tienden a considerar que los procesos de paz y democratización en ambos países son similares, se argumenta aquí que al final de cuentas existen más divergencias que coincidencias, las cuales tienen incidencia en el estado actual de la democracia y el desarrollo social en uno y otro país.

Para las comparaciones que se presentan se utiliza como marco general los fundamentos teóricos y metodológicos indicados en el Capítulo I. Parte de la información comparada contenida en este capítulo deriva de los capítulos específicos sobre El Salvador y Guatemala que forman parte de este estudio. Sin embargo, se presenta también información complementaria no incluida en dichos capítulos. Primeramente se hace una breve reseña de las similitudes y diferencias en los conflictos armados, los procesos de liberalización, transición a la democracia y democratización. También se comparan, a grandes rasgos, los procesos de negociación de paz, las agendas discutidas y los acuerdos suscritos. Se aborda el papel jugado en ambos casos por actores nacionales e internacionales relevantes. Seguidamente se analiza a través de indicadores de democratización y paz internacionalmente utilizados, los cambios ocurridos a través del tiempo en ambas sociedades. En otras palabras, se intenta presentar una visión global cuantitativa de los cambios que han tenido lugar, en particular a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. El análisis comparativo utiliza como base las cinco dimensiones identificadas como fundamentales para la democracia en este estudio: el Estado de Derecho, la democracia representativa, la democracia participativa, la preeminencia del poder civil y el fortalecimiento de la cultura democrática. Este análisis está basado en diversas fuentes, incluyendo indicadores agregados, entrevistas realizadas en ambos países, boletas de juicios de valor y encuestas de opinión pública de alcance nacional.

Antes de las conclusiones se presentan algunos indicadores sociales y económicos, argumentándose que la mejora de dichos indicadores sigue siendo una asignatura pendiente en ambas sociedades. Finalmente, en las conclusiones se trata de hacer un balance general entre los logros, avances y debilidades existentes en los procesos de democratización en los dos países y en particular en el impacto que la paz puede haber tenido en ambos. Se presentan también algunas perspectivas para el futuro inmediato.

2.CONFLICTO, NEGOCIACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

2.1. EL CONTEXTO HISTÓRICO

En el siglo XX, hasta mediados de los años ochenta, tanto Guatemala como El Salvador tuvieron predominantemente gobiernos militares, conducidos ya fuera por dictadores o por partidos oficiales cercanos a las fuerzas armadas, que manipularon procesos electorales una y otra vez. En El Salvador la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944) duró 13 años y en los restantes, la Fuerza Armada seleccionó entre sus rangos a quienes habrían de gobernar el país por la vía de elecciones–en su mayor parte fraudulentas–. En Guatemala las dictaduras de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Jorge Ubico (1931-1944) marcaron la pauta de gobiernos altamente caudillistas, con férreo control social y supresión de cualquier tipo de oposición. Con excepción del período entre 1944-1954, los militares ejercieron directa o indirectamente el poder, valiéndose, al igual que en El Salvador, de fraudes electorales, coacción y represión de la oposición política y de los movimientos sociales que osaban cuestionarlos.

Los antecedentes del conflicto armado salvadoreño pueden remontarse al alzamiento campesino liderado por Farabundo Martí en los años treinta, el cual fue controlado mediante indiscriminada represión militar. A partir de esos eventos se truncó una tenue apertura y el sistema político pasó a ser abiertamente dominado por los militares. El surgimiento del movimiento guerrillero en Guatemala a principios de los 60 dio la pauta para que el Ejército asumiera control total del gobierno. Es a partir de entonces que se inició el conflicto armado que habría de durar 36 años (1960-1996), dejando como saldo más de 200,000 guatemaltecos muertos, más de un millón de desplazados y refugiados y un ambiente de polarización extrema en el que la oposición política–radical o moderada–fue drásticamente diezmada. Pese a que en El Salvador el movimiento guerrillero organizado no surgió a la luz sino hasta finales de los años setenta, el patrón de comportamiento de las Fuerzas Armadas no difirió mucho de sus contrapartes guatemaltecos: cierre de espacios políticos a través de la represión y manipulación de las elecciones que una y otra vez llevaron al poder a los partidos oficiales pro-militares. Los 12 años de conflicto armado en El Salvador (1980-1992) dejaron un saldo de por lo menos 75,000 muertos, miles de desplazados o refugiados y, al igual que en Guatemala, extrema polarización entre diversos grupos sociales.

Es interesante notar que hacia finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, en ambos países se dio cierta

apertura política y se redactaron Constituciones que introdujeron avances sociales importantes. No obstante, con el surgimiento de la Guerra Fría se fueron cerrando los espacios políticos, hasta llegar a la virtual institucionalización del control militar del aparato de Estado a mediados de los años sesenta.[2] El Ejército se convirtió en ambos países en la institución mejor organizada del Estado, con acceso casi ilimitado a recursos económicos.[3] Los tentáculos de la institución armada penetraron las estructuras del Estado a todo nivel; las Fuerzas Armadas no sólo tomaron el control de la burocracia estatal, sino que sus miembros adquirieron privilegios que los hacían estar por encima de la ley.[4] En pos de la supuesta seguridad nacional, las Fuerzas Armadas como institución adquirieron algunos medios de comunicación, bancos y entidades financieras y se convirtieron no sólo en árbitros de la política nacional, sino también de la economía y el desarrollo en general. Todo ello sucedió con el beneplácito de las élites económicas, que estuvieron dispuestas a compartir el poder si con ello aseguraban el mantenimiento del *status quo*. El beneplácito y apoyo político y material del gobierno norteamericano fueron también factores decisivos en la ampliación y consolidación del poder militar en ambos países en las décadas de los años sesenta y setenta.

En ese contexto, es difícil imaginarse que pudiera darse una apertura política. En el caso de Guatemala esa apertura era todavía menos viable, dado que en ese país la fuerza militar de la guerrilla no alcanzó nunca los niveles de la guerrilla salvadoreña. Pero de hecho, a partir de mediados de los años ochenta, se inició en ambos países un proceso de liberalización política. Los militares, en el marco de una estrategia contrainsurgente, se

2. Cabe recordar que la injerencia de las Fuerzas Armadas en la vida política de ambos países venía dándose casi desde la independencia de España en ambos países. Smith señala que los establecimientos militares fueron fortalecidos desde los años 1860 en El Salvador y 1870 en Guatemala, cuando asesores europeos fueron contratados para supervisar las reformas a la ley militar y ayudar a establecer academias militares, pero diversos autores coinciden en que es a partir de los años setenta en que las Fuerzas Armadas ejercen consecutivamente el poder año tras año, siguiendo patrones de comportamiento que pueden considerarse institucionalizados. Ver Smith [2005: 74].

3. Smith señala que durante los años ochenta los gastos militares llegaron a representar el 6% del PIB en El Salvador y 2% en Guatemala [Smith, 2005: 91].

4. El fuero especial para casos de transgresión de la ley –ya fuera por faltas civiles o militares– la exención de diversos impuestos, el nombramiento de amigos y allegados en cargos diplomáticos, facilidades para adquirir tierra y propiedades, son solo algunos de los muchos privilegios adquiridos por los miembros del Ejército en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta.

mostraron dispuestos a compartir –si bien no a ceder en su totalidad–el poder. Cabe recordar que liberalización en este estudio se define como el proceso de redefinir y extender derechos, destacando que es difícil determinar si todos los derechos son respetados, pero que sí es sintomático que se registran avances importantes en relación con el período autoritario [O'Donnell y Schmitter, 1986].

2.2. LAS APERTURAS DEMOCRÁTICAS DE LOS AÑOS OCHENTA

Mucho se ha especulado acerca de las razones por las cuales se produjo la anuencia de las Fuerzas Armadas a permitir una apertura democrática. Las razones deben buscarse más allá de las dinámicas políticas internas en ambos países. El contexto internacional fue determinante en las aperturas democráticas en Guatemala y El Salvador. Por un lado, la tercera ola de democratización que inició en 1974 en Portugal, se había expandido rápidamente en América Latina. El proceso de instauración o restauración de la democracia fue una explosión de cambios en la región, que se inició en Perú en 1978 y se difundió a Ecuador, Bolivia, República Dominicana, Uruguay, Honduras y Brasil pocos años después. Por lo tanto, el efecto de difusión regional de la democracia que algunos autores han considerado como una de las variables importantes para la democratización [Torres-Rivas, 2005], estaba claramente presente en esos dos países. En el caso de El Salvador y Guatemala, el no incorporarse al tren de la democracia implicaba para los gobiernos militares de turno el aislamiento internacional y la pérdida de la guerra política que en materia de derechos humanos se libraba en organismos internacionales.

Otro factor internacional determinante fue el cambio de curso en la política exterior de Estados Unidos a finales de los años

setenta, en particular cuando el presidente norteamericano Jimmy Carter proclamó que su administración pondría énfasis en el respeto a los derechos humanos alrededor del mundo, lo cual llevaba implícito el decrecimiento de apoyo hacia gobiernos militares altamente represivos y la promoción de la democracia electoral [Smith, 2005: 117]. Este súbito cambio fue impactante para los regímenes militares en El Salvador y Guatemala, acostumbrados a un ciego apoyo de parte de las anteriores administraciones de gobierno norteamericanas. Aun cuando el gobierno conservador de Ronald Reagan llegó al poder en Estados Unidos, fue ya imposible en el nuevo contexto internacional regresar al pasado y apoyar gobiernos autoritarios. Más bien, el apoyo hacia la democracia como alternativa a los movimientos guerrilleros iba a ser la punta de lanza de la nueva política norteamericana en América Latina. Fue a finales de los años ochenta que formalmente se iniciaron los programas de ayuda a la democracia –lo cual se dio paralelamente a la asistencia militar, en particular en el caso salvadoreño– [Burnell, 2000].

Siempre en el ámbito internacional, pero a nivel subregional, el triunfo de la Revolución Sandinista en la vecina Nicaragua también influyó decisivamente en la liberalización política de los dos países. Por un lado, con el triunfo Sandinista se incrementó la posibilidad de que los movimientos guerrilleros en Guatemala, y en particular en El Salvador, recibieran apoyo triangulado desde Cuba y Nicaragua, lo cual fortaleció a los movimientos armados en ambos países. Ello incrementó el agotamiento de los gobiernos militares como modelo político, presentándose en el otro extremo la posibilidad de instauración de las llamadas democracias populares. Finalmente, en el contexto externo, los esfuerzos del grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) por buscar una salida política a la crisis centroamericana también ejercieron influencia en los procesos de liberalización y transición en Guatemala y El Salvador.

Si bien el peso de los factores exógenos en las aperturas políticas en El Salvador y Guatemala es indudable, algunas variables internas también jugaron un papel importante. Las economías de ambos países encontraban crecientes problemas, en especial para mantener los niveles de gasto militar que el conflicto implicaba. Adicionalmente, las élites económicas que tradicionalmente habían apoyado a los regímenes autoritarios, comenzaron a ver ventajas comparativas en el nuevo mundo globalizado. En otras palabras, mantener gobiernos autoritarios y represivos, cuya imagen externa era altamente negativa, no propiciaba la estabilidad política necesaria para atraer inversión extranjera y lograr insertarse en los mercados internacionales. Al final de cuentas, el tratar de mantener el *status quo* por la fuerza estaba teniendo un alto costo político y hasta económico para los sectores tradicionalmente dominantes, que también vieron la necesidad de ofrecer un modelo político alternativo de gobierno que no fuera un gobierno revolucionario de inclinación socialista o de democracia popular, sino un modelo de democracia occidental limitada.

También internamente, las condiciones prevalecientes hicieron que ciertos partidos de oposición moderados, en particular los demócrata-cristianos, aprovecharan para asumir el liderazgo político, presentándose precisamente como una opción intermedia entre la extrema derecha y la extrema izquierda. Cabe recordar que dichos partidos habían estado formando líderes sociales a diverso nivel desde los años 60, en gran parte con apoyo de los partidos social-cristianos de Europa, en particular Alemania (Occidental en ese entonces). Algunos autores han criticado a los partidos demócrata-cristianos de Centroamérica por haber aceptado participar en elecciones cuya validez dejó mucho que desear a lo largo de los años sesenta y setenta.

El primer paso concreto en la apertura política de El Salvador fue la convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente en 1982, la que luego de su instalación redactó la Constitución Política emitida en 1983.[5] En las elecciones presidenciales de 1984 el partido Demócrata Cristiano obtuvo la victoria en la segunda vuelta, asumiendo la presidencia el primer civil en gobernar el país desde 1931, Napoleón Duarte. En Guatemala, la acción más tangible de la apertura política fue la convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente por el gobierno militar de Oscar Mejía Víctores en 1984; consecuentemente se llegó a la aprobación de una nueva Constitución, que la cual entró en vigencia en mayo de 1985. Las primeras elecciones presidenciales libres tuvieron lugar a finales de 1985, resultando ganador el partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), también en segunda ronda electoral. El nuevo presidente, Vinicio Cerezo, asumió el mando en enero de 1986.

No existe consenso entre los académicos centroamericanos acerca de cuándo empiezan y terminan los procesos de

liberalización o transición en El Salvador y Guatemala, pero de hecho con la elección de Napoleón Duarte en El Salvador y Vinicio Cerezo en Guatemala, se completó una fase importante en la incipiente apertura democrática en ambos países. Formalmente, los militares habían transferido el poder a autoridades civiles libremente electas. Lo que sí queda claro es que los procesos de liberalización y transición ocurridos en El Salvador y Guatemala entre 1982 y 1985 respectivamente, fueron producto de concesiones de las fuerzas armadas, que inicialmente los vieron como parte de la estrategia contrainsurgente. Luego de la llegada de gobiernos civiles al poder, los militares en ambos países continuaron teniendo una cuota importante de poder, en especial en aspectos de la lucha contra los movimientos guerrilleros. No fue sino hasta después de la firma de la paz que se logró que las fuerzas armadas en ambos países fueran poco a poco relegadas de la política nacional. Es por ello que diversos académicos han considerado a las democracias que se instalaron en esos países en los años ochenta

5. En el capítulo acerca de El Salvador se señala que el punto de inflexión de la transición se dio con el golpe de Estado en 1979. En Guatemala el golpe de Estado de 1983 también precipitó la transición política.

como democracias tuteladas por los militares, o como las llamó en su momento Karl, democracias civiles militarizadas [Smith, 2005: 102-103; Karl, 1990: 1-21].

En ninguno de los dos casos fue la apertura democrática (que incluye la liberalización y la transición en sí) producto de movilizaciones masivas de la población o de pactos entre élites políticas. En El Salvador se estableció originalmente un gobierno de unidad nacional, pero la transición no estuvo marcada por un pacto formal similar, por ejemplo, al caso de la transición española de mediados de los años setenta. Sin embargo, las élites políticas sí se vieron forzadas a alcanzar acuerdos en la redacción de la nueva Constitución, y tanto en El Salvador como en Guatemala tuvieron cierto grado de independencia para establecer las reglas del juego democrático en las nuevas cartas magnas. No obstante, las condiciones existentes en ese momento forzaron a las élites políticas a aceptar ciertos límites–incluyendo por ejemplo el mantenimiento de ciertas funciones de control de la seguridad interna por parte de las fuerzas armadas–. Los partidos moderados que asumieron el poder en las primeras etapas del proceso democratizador parecieron entender que la democracia que intentaban construir iba a verse limitada por la persistencia del conflicto armado interno en ambos países.

Las élites económicas también mantuvieron su tradicional influencia en materia de diseño e implementación de políticas económicas y fiscales, lo cual tampoco facilitó la tarea para los nuevos gobernantes. Los grupos sociales por su parte, quedaron básicamente excluidos de participación directa en el nuevo gobierno en ambos países, pero la apertura permitió en forma paulatina, mayor organización social y mayor libertad de expresión, aún de los grupos no afines al gobierno electo.

No se debe desmerecer la importancia y el impacto del proceso democratizador iniciado a mediados de los años ochenta, el cual fue adquiriendo poco a poco una dinámica propia y paralela a los procesos de negociación de paz [Azpuru, 1999]. De hecho, aun los sectores críticos de los procesos de democratización en ambos países reconocen que las constituciones de 1983 en El Salvador y 1985 en Guatemala –que todavía se mantienen vigentes, aunque han sufrido modificaciones– incluyeron avances importantes, tales como la independencia del poder judicial y la creación de una Asamblea Legislativa unicameral en El Salvador, y en el caso de Guatemala, la introducción de instituciones que habrían de convertirse en pilares del proceso democratizador, tales como el Procurador de Derechos Humanos y la Corte de Constitucionalidad. En ambas Constituciones, se enfatizó la transparencia en los procesos de selección de los funcionarios que habrían de estar a cargo de instituciones clave como la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala se reconoció por primera vez la existencia de la multiculturalidad en el país.

En síntesis, puede decirse que los procesos de apertura política en ambos países tuvieron muchas similitudes: ambos fueron inicialmente concesiones de las Fuerzas Armadas, que los vieron como parte de la estrategia contrainsurgente; en ninguno de los dos casos se dieron movilizaciones sociales masivas en pro de la democracia o pactos políticos formales entre partidos de oposición; la transferencia de mando de los gobiernos militares a los gobiernos civiles se dio en un lapso de tiempo relativamente corto a partir de la fecha de convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente; en ambos

en ambos países se redactaron Constituciones relativamente progresistas a la luz del estado de guerra que todavía prevalecía; en ambos países, los partidos anteriormente vinculados a los gobiernos militares continuaron participando en la lucha política, pero se vieron relegados, siendo más bien los partidos moderados (más específicamente la Democracia Cristiana), los que ganaron el voto popular. Finalmente, tanto en El Salvador como en Guatemala las primeras elecciones presidenciales dentro del proceso de liberalización fueron consideradas limpias por observadores internacionales –pese a múltiples problemas técnicos, en especial en el caso de El Salvador– lo cual marcó un hito en países en los que las elecciones habían sido generalmente manipuladas por los gobiernos militares de turno.

Pese a las similitudes, existieron diferencias en los procesos de apertura política en ambos países. Son tres quizás las diferencias más importantes: Una es que desde el inicio del proceso democratizador en el caso salvadoreño hubo participación más directa de la élite económica en la política partidaria–habiéndose los empresarios aglutinado alrededor del partido ARENA–. La otra es que el sistema electoral salvadoreño dejó establecidas elecciones de Asamblea Legislativa a medio período,[6] mientras que en Guatemala se optó por elecciones generales concurrentes, sin posibilidad de renovar el Congreso a medio período. Finalmente, en

6. En El Salvador las elecciones presidenciales son cada cinco años y las legislativas y municipales cada tres años. En Guatemala, originalmente se habían previsto elecciones municipales de medio período en ciertas localidades, pero ello se modificó con las reformas constitucionales de 1994, que también redujeron de cinco a cuatro años el periodo presidencial.

la apertura democrática en El Salvador se dio un marcado involucramiento de Estados Unidos, tema al que se volverá más adelante.

2.3. EL DIÁLOGO INICIAL Y LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

Algunos meses después de haber asumido el poder, los nuevos gobernantes demócrata-cristianos en ambos países intentaron establecer el diálogo con los movimientos alzados en armas, pero en ambos casos la condición de que éstos depusieran las armas antes de iniciar negociaciones formales con los respectivos gobiernos, fue rechazada por los líderes de las guerrillas. Sin embargo, tanto en El Salvador como en Guatemala se dieron reuniones preliminares entre miembros del gobierno y representantes de los grupos alzados en armas, lo cual contribuyó a tácitamente reconocerlos como fuerzas beligerantes, lo que eventualmente abrió la posibilidad de iniciar negociaciones de paz formales.[7] Aparte de esas semejanzas iniciales, pueden encontrarse quizás más diferencias que similitudes en los procesos de negociación de paz que habrían de desarrollarse en ambos países. Por un lado, el proceso salvadoreño se inició antes que el guatemalteco. De hecho, El Salvador había iniciado el proceso de liberalización política antes que Guatemala, y en consecuencia, todo el proceso de negociación y firma de los Acuerdos de Paz ocurrió antes. Cuando el Presidente electo de El Salvador, Napoleón Duarte se reunió con el FMLN-FDR en La Palma en octubre de 1984, en Guatemala ni siquiera se había aprobado la nueva Constitución Política –que entró en vigencia en mayo de 1985–. Las cumbres de Esquipulas, en particular el Acuerdo de Esquipulas II firmado por los presidentes centroamericanos en agosto de 1987, tuvieron impacto determinante en ambos procesos de negociación, pero en forma diferente. En el caso de El Salvador cuando se firmó Esquipulas II ya se habían producido cinco reuniones entre el gobierno y la guerrilla, aunque no se había llegado a ningún acuerdo relevante porque prevalecía la demanda del gobierno de que la guerrilla depusiera las armas antes de formalizar las negociaciones y la demanda del FMLN de que se instalara un gobierno

7. Cabe recordar que en ambos países las diferentes organizaciones guerrilleras se habían unificado, siendo éste el caso de la creación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador en octubre de 1980 y la creación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Guatemala en febrero de 1982. El negociar con un grupo unificado en lugar de diversos grupos alzados en armas contribuyó sin duda a facilitar la dinámica posterior de las negociaciones.

Cuadro IV.1REUNIONES SOSTENIDAS EN LOS PROCESOS DENEGOCIACIÓN DE PAZ DE GUATEMALA Y EL SALVADOR

El Salvador		Guatemala	
Fecha	**Lugar**	**Fecha**	**Lugar**
	Fase de diálogo sin negociación		
Octubre, 1984	La Palma, El Salvador	Octubre, 1987	Madrid, España Gobierno-URNG (informal)
Noviembre, 1984	Ayagualo, El Salvador	Marzo, 1990	Oslo, Noruega CNR con URNG
Agosto, 1986	México	Mayo, 1990	El Escorial, España Partidos políticos-URNG
Septiembre, 1986	Panamá	Agosto, 1990	Ottawa, Canadá CACIF con URNG
Enero, 1987	Panamá	Septiembre, 1990	Quito, Ecuador Iglesias con URNG
Septiembre, 1987	Costa Rica	Octubre, 1990	Metepec, México Sector sindical y popular y URNG
Octubre, 1987	Guatemala	Octubre, 1990	Atlixco, México Cooperativistas, pequeños empresarios, académicos/ profesionales con URNG
Octubre, 1987	Nunciatura Apostólica, San Salvador	Abril, 1991	México CNR con URNG
Octubre, 1987	Venezuela		
Septiembre, 1989	México		
Octubre, 1989	Costa Rica		

provisional en el que éstos fueran co-participes. El principal impacto de Esquipulas II en El Salvador es que éste posibilitó el regreso al país de los líderes del FDR y su eventual participación como Convergencia Democrática en las elecciones de 1989. En el caso de Guatemala, el impacto de Esquipulas II fue quizás más profundo, puesto que posterior a ese acuerdo se produjo la primera reunión entre las partes contendientes en Madrid en octubre de 1987, y se abrió la puerta a una serie de reuniones entre la URNG y diversos grupos de la sociedad civil entre mayo y octubre de 1990, que culminarían con la primera reunión directa entre el gobierno guatemalteco y la URNG en abril de 1991. La creación de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), presidida por monseñor Rodolfo

	Fase de negociación activa		
Abril, 1990	Ginebra, Suiza*	Abril, 1991	México Gobierno con URNG
Mayo, 1990	Caracas, Venezuela	Junio, 1991	Querétaro, México
Junio, 1990	Oaxtepec, México	Enero, 1994	México
Julio, 1990	Costa Rica	Marzo, 1994	México*
Agosto, 1990	Costa Rica	Junio, 1994	Oslo, Noruega
Septiembre, 1990	Costa Rica	Marzo, 1995	México DF
Octubre, 1990	México	Mayo, 1996	México DF
Enero, 1991	México	Septiembre, 1996	México DF
Febrero, 1991	México	Diciembre,1996	Oslo, Noruega
Febrero, 1991	Costa Rica	Diciembre, 1996	Estocolmo, Suecia
Marzo, 1991	México, D.F.	Diciembre, 1996	Madrid, España
Abril, 1991	México, D.F.	Diciembre, 1996	Guatemala

Mayo, 1991	México
Mayo-junio, 1991	Venezuela
Junio, 1991	Querétaro, México
Julio, 1991	México, D.F.
Septiembre, 1991	Nueva York
Octubre, 1991	México, D.F.
Noviembre, 1991	México, D.F.
Nov-diciembre, 1991	México
Dic. 1991- enero 1992	Nueva York
Enero, 1992	México

(*) Primera reunión con mediación de Naciones Unidas.

Fuente: elaboración propia con base en diversos documentos, ver capítulos específicos de cada país.

Quezada Toruño, quien actuó como conciliador, fue instrumental en la apertura inicial de las partes a sentarse a la mesa de negociaciones. La CNR también logró desde un inicio la incorporación en alguna medida de diversos sectores al proceso de paz a través de la convocatoria al llamado Gran Diálogo Nacional. En el cuadro IV.1 se hace una síntesis de las principales comparaciones existentes entre los procesos de negociación de paz en ambos países, anotando diversos algunos factores que diferencian a uno de otro. Primeramente, como ya fue señalado anteriormente, no existió coincidencia en las fechas en que las diversas etapas de la negociación tuvieron lugar. En El Salvador, el proceso duró en total siete

Cuadro IV.2CONTENIDO DE LAS AGENDAS DENEGOCIACIÓN EN EL SALVADOR Y GUATEMALA

El Salvador	Guatemala
1. Fuerza armada	1. Democratización
2. Derechos humanos	2. Derechos humanos
	3. Comisión de esclarecimiento histórico*
3. Sistema judicial	4. Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática
	5. Identidad y derechos de los pueblos indígenas
4. Sistema electoral	6. Reformas constitucionales y régimen electoral
5. Reforma constitucional	
6. Problema económico social	7. Aspectos socioeconómicos
	8. Situación agraria
	9. Reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado
7. Verificación de Naciones Unidas	10. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país
	11. Arreglos para el definitivo cese de fuego
	12. Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos

(*) Este tema fue incorporado posteriormente.

años y tres meses –partiendo de la reunión en La Palma en octubre de 1984 y concluyendo en enero de 1992, cuando el Acuerdo de Chapultepec fue suscrito en México–.[8] En Guatemala el proceso duró en total nueve años y dos meses –partiendo de la primera reunión informal en Madrid en octubre de 1987 y concluyendo en diciembre de 1996, cuando el Acuerdo de Paz Firme y Duradera fue firmado en Ciudad de Guatemala–. En el cuadro IV.1 se observa que los procesos tuvieron ambos una fase de diálogo sin negociación, así como una fase de negociación activa entre el gobierno y los movimientos guerrilleros.

En las reuniones iniciales de la fase de negociación activa se decidió la agenda que habría de guiar el proceso. En el caso de

El Salvador, el acuerdo acerca de la agenda y el calendario del proceso de negociación se suscribió el 21 de mayo de 1990 en Venezuela. En Guatemala el

8. En el capítulo acerca de El Salvador se distinguen dos períodos en las negociaciones, siendo el último de 1990 a 1992 el más intenso. En el capítulo acerca de Guatemala también se distinguen diversas fases en el proceso de paz.

acuerdo que contenía los temas a ser tratados a lo largo del proceso de negociación fue definido en la reunión del 26 de abril de 1991 en México. En el cuadro IV.2 se observa la comparación de los temas abordados en ambos procesos de negociación, es decir, el contenido (y el orden de tratamiento de los temas) en las agendas de paz.

Las agendas de paz tenían varios puntos en común: derechos humanos, Ejército/Fuerza Armada, problema económico-social, reforma constitucional y sistema electoral. En el caso salvadoreño, resalta que al sistema judicial se le dio un tratamiento específico. En el caso guatemalteco, por otro lado, se incluyó inicialmente el tema de situación agraria como un tema aparte, que después se unificó en el acuerdo sobre temas socioeconómicos. En igual forma, la agenda de negociación de Guatemala incluyó temas específicos como el de democratización, identidad y derechos de los pueblos indígenas, el reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y más tarde, la comisión de esclarecimiento histórico. Este último tema sin embargo, fue también incluido en El Salvador en el rubro de derechos humanos. En cuanto a los temas relacionados con el cese al fuego y la implementación, en El Salvador se englobó todo el proceso bajo el rubro de verificación de Naciones Unidas, mientras que en Guatemala se especificó varios subtemas: bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país, arreglos para el cese al fuego definitivo, y cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los compromisos adquiridos. Puede decirse que en una visión global de ambas agendas, no se evidencian diferencias sustanciales, aunque en Guatemala el número de temas a tratar es más específico. Las grandes diferencias entre uno y otro proceso surgieron en la mesa de negociaciones, en la profundidad de las discusiones acerca de uno y otro tema, y en los acuerdos alcanzados en cada uno de ellos. En el cuadro IV.3 se detallan los acuerdos alcanzados en cada país.

Como puede observarse, el número de acuerdos alcanzados en Guatemala es mayor que en El Salvador, pero cabe notar que el tiempo transcurrido entre el acuerdo que fija el temario o agenda a discutir en la mesa de negociaciones y el acuerdo final de paz, es también mucho mayor. Mientras que en El Salvador se llegó a la firma del acuerdo final de paz en un año con ocho meses (mayo 1990-enero 1992), en Guatemala la discusión tomó cuatro años con ocho meses (abril 1991-diciembre 1996). Si bien es cierto que el auto-golpe de Estado del ex presidente guatemalteco Jorge Serrano en mayo de 1993 llevó a la interrupción del proceso durante varios meses, en general la de discusión fue significativamente más larga en Guatemala. Cabe notar también que en Guatemala el proceso se aceleró cuando se adoptó la mediación de Naciones Unidas

Cuadro IV.3ACUERDOS ALCANZADOS DURANTE EL PROCESO DENEGOCIACIONES DE PAZ EN EL SALVADOR Y GUATEMALA

El Salvador		Guatemala	
		1990	
4 de abril	Acuerdo para el inicio de las negociaciones con la mediación de las Naciones Unidas	29 de marzo	Acuerdo de Oslo (acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos).
16-21 de mayo	Agenda general y calendario del proceso de negociación		
20-26 de julio	Acuerdo sobre derechos humanos		
		1991	

4-27 de abril	Acuerdo sobre reformas constitucionales o acuerdo de México	26 de abril	Acuerdo de México (procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos y acuerdo del temario general).
16-25 de sep.	Acuerdo de Nueva York	25 de junio	Acuerdo de Querétaro (acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos).
16-31 dic.	Acta de Nueva York I		
		1992	
2-13 de enero	Acta de Nueva York II		
16 de enero	Firma de acuerdos finales de paz		
		1994	
		10 de enero	Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación con mediación de Naciones Unidas
		29 de marzo	Acuerdo de calendario de las negociaciones
		29 de marzo	Acuerdo global sobre derechos humanos
		17 de junio	Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas
		23 de junio	Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico.
		1995	
		31 de marzo	Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas
		1996	
		6 de mayo	Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
		19 de sep.	Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática
		4 de dic.	Acuerdo sobre el cese al fuego
		7 de dic.	Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral
		12 de dic.	Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad
		29 de dic.	Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos

en enero de 1994, la cual había sido parte del proceso salvadoreño desde abril de 1990.

El análisis a fondo de cada uno de los Acuerdos de Paz en ambos países–y sus diferencias y similitudes– va más allá del propósito de este estudio, pero vale la pena resaltar algunos aspectos. Se ha dicho que los acuerdos salvadoreños fueron menos amplios, pero más profundos, mientras que en Guatemala hubo más amplitud pero menos profundidad en los

acuerdos suscritos. Algunos guatemaltecos participes del proceso guatemalteco no lo ven necesariamente así, aduciendo que el hecho que la temática fuera más amplia no implica que los Acuerdos de Paz guatemaltecos sean menos profundos, ya que abordan temas complejos que no se trataron en El Salvador como derechos indígenas y lo socioeconómico.[9] Si bien el tema indígena no es relevante en el caso salvadoreño dada la composición social de la población, el tema socioeconómico sí lo hubiera sido. En esta perspectiva lo que generalmente sí se reconoce es que en temas como la recomposición de la policía nacional y las fuerzas armadas lo establecido por los acuerdos salvadoreños fue más profundo que en el caso de Guatemala.

Algo importante en relación con el enfoque en la democratización de los dos países que se hace en este estudio, es que en Guatemala desde un inicio del proceso (en el acuerdo sobre democratización de Querétaro) las partes acordaron aceptar el marco constitucional existente como punto de partida para las negociaciones. Las reformas a la Constitución existente desde la apertura democrática (1985) no fueron por tanto condición para llevar adelante el proceso, como lo fueron en el caso salvadoreño, en el cual las reformas a la Constitución de 1983 eran condición *sine qua non* para poder seguir adelante. Las reformas constitucionales en el caso guatemalteco fueron pospuestas para el período del posconflicto pero sufrieron un revés en la llamada Consulta Popular de 1999, cuando la población rechazó las mismas.[10] Existen razones por las cuales se dio la diferencia en lo relativo a las reformas constitucionales. Por un lado, el proceso mismo de reforma a la constitución varía de un país a otro. Mientras que en El Salvador la aprobación de reformas constitucionales debe ser refrendada por dos legislaturas diferentes, en Guatemala las reformas a la Constitución deben ser aprobadas por dos terceras partes de una legislatura o congreso, y ratificadas por la población en un referéndum o consulta popular. Esta diferencia habría hecho que los negociadores guatemaltecos evitaran poner como condición para continuar el proceso la aprobación de reformas constitucionales, ya que no se trataba simplemente de acuerdos entre actores políticos, sino que se involucraba a todos los ciudadanos para que aprobaran o desaprobaran las mismas. En otras palabras, el proceso de negociaciones y la culminación exitosa del mismo podría haber quedado entrampada si la población a medio camino rechazaba las reformas constitucionales. Otra razón por la cual la situación era distinta, es porque en el caso guatemalteco la Constitución de 1985 ya contenía una serie de avances y figuras jurídicas

9. Entrevista con uno de los miembros de la comisión de paz del gobierno de Alvaro Arzú.

10. El rechazo a las reformas constitucionales no debe verse como un rechazo a los Acuerdos de Paz, ya que el complejo paquete de reformas que se presentó a los guatemaltecos contenía 12 reformas relacionadas con los acuerdos y alrededor de 38 controversiales reformas más, aprobadas por el Congreso guatemalteco, las cuales no tenían vinculación directa con el tema de la paz. Ver Arnson, 1999.

importantes. Entre ellos está la existencia de la Oficina del Procurador de Derechos Humanos y de un Tribunal Supremo Electoral independiente. Ambas figuras fueron creadas en El Salvador a través de las reformas constitucionales derivadas del proceso de paz.

Otra diferencia que es importante resaltar, con relación al enfoque en la democratización de este estudio, es el tema de las reformas electorales. En el caso salvadoreño las reformas al sistema electoral fueron parte integral de los Acuerdos de Paz, mientras que en el caso guatemalteco se designó una comisión que en el período del posconflicto, habría de determinar qué reformas eran apropiadas. En el caso guatemalteco ello implicó una espera de más de siete años en el posconflicto para llegar a concretarse. Nuevamente, ello se explica en parte por la aceptación tácita que se hizo en el caso del proceso guatemalteco, del sistema electoral establecido por la Constitución de 1985, el cual permitía la incorporación de la URNG al proceso una vez depusieran las armas y cumplieran los requisitos mínimos necesarios para conformarse como partido político una vez luego de firmada la paz. En El Salvador las elecciones, y la condiciones de participación del FMLN en las mismas eran, por el contrario, uno de los principales asuntos en la mesa de negociación.[11]

2.4. EL INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES EN LOS PROCESOS DE PAZ

Un punto que se desea enfatizar aquí es que en El Salvador los acuerdos fueron netamente políticos, tanto en la

composición de quienes los negociaron como en el contenido mismo, mientras que en Guatemala adquirieron otras dimensiones. El carácter más político del proceso de negociación salvadoreño se observó desde el proceso de las negociaciones de paz en dos sentidos. Por un lado las negociaciones fueron conducidas por las partes en disputa, con mediación de Naciones Unidas, sin participación directa o indirecta de grupos de la sociedad civil. Por el otro lado, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa se vieron involucrados a través del proceso de reformas constitucionales antes de que se firmara el acuerdo final de paz. Ello no quiere decir que las partes de la negociación no hicieran consultas informales con los sectores sociales con quienes se identificaban ideológicamente, pero la

11. En el capítulo acerca de El Salvador se indica que entre 1984 y 1987 las partes enfrentaron el dilema sobre si eran negociaciones primero y elecciones después, o si las elecciones eran el instrumento central para dirimir el conflicto de poder.

participación de los mismos no quedó establecida formalmente. La influencia del sector privado en el partido de gobierno, ARENA, fue particularmente relevante, ya que logró por esa vía un acceso directo a la mesa de negociaciones. La instancia llamada intergremial intentó fomentar la concertación social acerca de diversos temas, pero no fue nunca incorporada directa o indirectamente a la mesa de negociaciones.

En el caso guatemalteco por el contrario, más allá de las partes en conflicto (gobierno y URNG) y las Naciones Unidas como mediador, la sociedad civil jugó un papel activo. Desde un inicio, la temprana convocatoria de la Comisión Nacional de Reconciliación al llamado Gran Diálogo Nacional hizo que diversos sectores sociales tuvieran una participación indirecta en la germinación del posterior proceso de diálogo y negociación. Las reuniones sectoriales entre URNG y la sociedad civil a lo largo de 1990 fueron otro elemento que mostró la importancia que en el proceso guatemalteco adquirió la participación de sectores organizados de la sociedad civil. Finalmente, los sectores sociales jugaron un papel activo en la fase activa del proceso de negociación a través de la llamada Asamblea Nacional Civil (ASC), presentando propuestas sobre diversos temas en discusión a la mesa de negociaciones de paz. De hecho, el mediador de Naciones Unidas realizó un proceso de constantes consultas con diversos sectores sociales a lo largo del proceso de negociaciones.[12] Los partidos políticos representados en el Congreso de la República en Guatemala fueron más bien un actor más en la ASC, casi al nivel de otras agrupaciones sociales. El partido de gobierno estuvo representado a través de la comisión gubernamental de paz en forma indirecta, pero cabe recordar que durante la gestión de Ramiro de León, no existió en el país un partido de gobierno *per se*, ya que el presidente de León fue seleccionado por el Congreso para concluir el período de Jorge Serrano, sin que contara con el respaldo de un partido específico en el Congreso. Otro actor importante en el caso de Guatemala fue el sector privado, que se autoexcluyó de la ASC, pero conformó su propia comisión de paz (COPAZ), participando en el proceso de negociaciones a través de diferentes acciones y pronunciamientos, pero sin una vinculación directa a la mesa de negociación como en el caso salvadoreño.

El carácter político del proceso salvadoreño se observa también en la conformación de la comisión de seguimiento del proceso de paz. En El Salvador la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) quedó integrada por dos representantes del gobierno, incluido un

12. Entrevista con ex funcionario de MINUGUA y ONUSAL.

miembro de la Fuerza Armada, dos del FMLN y uno por cada uno de los partidos o coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa. La verificación externa del cumplimiento se daría a través de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas. En el caso guatemalteco, la llamada Comisión de Acompañamiento del proceso de implementación (CAAP) quedó integrada por las partes firmantes de la paz, gobierno de Guatemala y URNG, un delegado del Congreso de la República, cuatro ciudadanos representativos de distintos sectores sociales y el Jefe de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA. En otras palabras, en el caso salvadoreño se incorporó directamente en la verificación a todos los

partidos políticos con representación parlamentaria, mientras que en el caso guatemalteco solamente se incorporó a un delegado del Congreso (que podría ser designado por el partido con mayoría parlamentaria).

En cuanto al papel jugado por los sectores sociales en el posconflicto, en el caso de El Salvador se previó la conformación del llamado Foro para la Concertación Económica y Social, que era una estructura tripartita con la participación de trabajadores, empresarios y representantes de gobierno. La finalidad de dicho Foro era concertar medidas de compensación al ajuste económico y ampliar la concertación socioeconó-mica y debía ser convocado por la COPAZ a más tardar un mes a partir de la firma del acuerdo. Los resultados derivados del Foro no fueron exitosos, habiéndose llevado la discusión de muchos de estos temas al ámbito político, es decir entre los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. Cabe destacar que en el caso del Foro señalado, solamente los trabajadores y los empresarios fueron tomados en cuenta, dejándose sin mayor participación a otra multiplicidad de actores sociales.

En el caso guatemalteco la situación fue más bien la opuesta. Si bien la ASC quedó sin un papel específico en la implementación y verificación en el período del posconflicto, los Acuerdos de Paz previeron la conformación de una serie de comisiones[13] para dar seguimiento a temas

13. Las comisiones formadas fueron las siguientes: Consejo Nacional Agropecuario (CONADEA); Comisión de apoyo técnico del Congreso; Comisión de Fortalecimiento de la Justicia; Comisión de Reforma Electoral; Comisión Técnica de Reasentamiento; Consejo Político de la Paz; Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (PROTIERRA); Comisión Paritaria sobre los Derechos de la Tierra; Comisión Paritaria de Reforma y Participación; Comisión Coordinadora del Foro de la Mujer; Dependencia presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA); Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional (CIACI); Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

específicos relacionados con los diferentes Acuerdos de Paz. En estas comisiones no participó la sociedad civil organizada, sino individuos nombrados muchas veces por esas organizaciones o por el gobierno guatemalteco, con frecuencia en consulta con organizaciones sociales. La mayoría de las comisiones mencionadas produjo sustanciales recomendaciones acerca de los temas en cuestión [Duggan, 2005]. Sin embargo, la participación de los actores políticos en esas comisiones fue mínima, con excepción de la Comisión de Reforma Electoral, que estuvo conformada precisamente por los partidos políticos con representación parlamentaria

En otras palabras, como se señaló anteriormente, en El Salvador los partidos políticos fueron incorporados más activamente tanto en el proceso de negociaciones como en el proceso de verificación de la implementación de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Por el contrario, en Guatemala se involucró desde un inicio a la llamada sociedad civil, pero ello ocurrió en alguna medida en detrimento de la incorporación más efectiva de los actores políticos.

2.5. EL INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES INTERNACIONALES EN LOS PROCESOS DE PAZ

Los procesos de negociación de la paz e implementación de los Acuerdos de Paz en Guatemala y El Salvador marcaron la pauta para un nuevo tipo de involucramiento de actores internacionales en la solución de conflictos internos y en la ejecución de medidas para evitar el resurgimiento del conflicto. Ambos han sido considerados en el léxico de las Naciones Unidas como procesos de paz de segunda generación, en los cuales se establecieron operaciones de paz multidisciplinarias que van más allá de la verificación del cese al fuego y mantenimiento de la paz como ausencia de violencia armada [Pásara, 2003]. Si bien existieron muchas coincidencias en el papel jugado por los actores internacionales–en particular las Naciones Unidas–en ambos procesos de paz, también existieron diferencias que a veces no son percibidas en su globalidad. Hubo múltiples actores internacionales involucrados en los procesos de negociación e implementación de paz en ambos países, pero los más relevantes fueron Naciones Unidas, el Grupo de Amigos del proceso de paz, los presidentes centroamericanos a través de las reuniones cumbre, Estados Unidos como actor bilateral (en particular en el caso de El Salvador), y los países nórdicos (en particular en el caso guatemalteco). Ello no implica que no existieron otros actores importantes, tanto bilaterales, multilaterales como privados (ONG internacionales), pero para efectos de este capítulo, se enfoca el análisis en

los principales actores.

El rol jugado por la comunidad internacional en los procesos de Guatemala y El Salvador adquirió dos dimensiones. Por un lado el rol político y por otro el rol financiero [MINUGUA/PROPAZ, 2005]. El rol político implicó no solo la mediación activa, la verificación y las acciones orientadas a superar *impasses* en la negociación misma, sino también la presión ejercida sobre las partes en conflicto y otros actores sociales para tomar acciones concretas, por ejemplo en cuanto a la situación de derechos humanos. El rol financiero implicó la contribución técnica y financiera para facilitar los encuentros entre las partes inicialmente, y para implementar los compromisos adquiridos en los acuerdos en la etapa del posconflicto. Otro punto importante antes de entrar al análisis del papel jugado por ciertos actores internacionales en los procesos de negociación y verificación es que tanto Naciones Unidas como otros actores, ya estaban involucrados en cierta medida en ambos países antes de su participación en la fase de negociación activa. Vendrell señala que fue hasta el año 1987 cuando a las Naciones Unidas se le permitió tomar parte en un conflicto latinoamericano, dado que la Doctrina Monroe imponía límites;[14] indica que los Acuerdos de Esquipulas abrieron las puertas a una participación más activa y que el Secretario General de la ONU recibió del Consejo de Seguridad el 1 de julio de 1989 el mandato de buenos oficios para actuar en Centroamérica.[15] Pese a ello, ya existían antecedentes: por ejemplo, la situación guatemalteca estaba siendo monitoreada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, a través del nombramiento de relatores en esa materia [Azpuru *et al*., 2004].

En relación con las Naciones Unidas, la mediación de dicha organización fue fundamental para el avance y conclusión exitosa de las negociaciones de paz. En retrospectiva es difícil imaginar que ambos conflictos hubieran podido resolverse por la vía política de la negociación de no haber sido

14. La Doctrina Monroe fue elaborada en 1823 por el gobierno de Estados Unidos, señalando que los problemas del hemisferio occidental debían ser resueltos por los países de la región y no por actores externos. Ello implicó tácitamente que durante muchos años el único actor no latinoamericano que tenía "permitido" intervenir en la región fuera Estados Unidos. Ver Smith, 2000.

15. Ver MINUGUA/PROPAZ, 2005: 262. Vendrell también señala que ya desde 1986 la Asamblea General de la ONU le pidió al Secretario General de la misma que apoyara los esfuerzos del grupo de Contadora.

por la intervención activa de las Naciones Unidas. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se iniciaron los procesos de diálogo con la participación de esa organización. En el caso salvadoreño, no fue sino hasta después de la ofensiva del FMLN en noviembre de 1989 en que se pidió formalmente a las Naciones Unidas que realizara las acciones necesarias para reiniciar la negociación, lo cual conllevó a su eventual incorporación como mediadora de las negociaciones. Con este nuevo enfoque, las negociaciones arrancaron el 4 de abril de 1990. Ya para entonces se habían realizado once reuniones entre las partes en conflicto, sin que se lograsen mayores avances.

En el caso guatemalteco la Organización de Naciones Unidas participó originalmente como observadora del proceso de negociaciones, dado que fue el Conciliador, monseñor Rodolfo Quezada Toruño, quien las condujo inicialmente. El *impasse* en las negociaciones producido por el auto-golpe de estado del ex presidente Jorge Serrano llevó a requerir que la ONU se involucrara más activamente en el proceso. En enero de 1994 se cambió el formato de las negociaciones a través del Acuerdo Marco para la reanudación del proceso de negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, dándose a la ONU el papel de mediación y verificación.

En ambos países la ONU a través del moderador designado[16] debía facilitar el diálogo y coadyuvar a superar los *impasses* en la negociación, dar asesoría técnica y verificar los acuerdos parciales que habían sido alcanzados. Este último aspecto se constituyó en uno de los elementos cruciales del proceso de pacificación en ambos países. En El Salvador, en la cuarta reunión entre las partes bajo la moderación de Naciones Unidas (San José, Costa Rica, julio, 1990) se suscribió el Acuerdo de San José sobre derechos humanos, a través del cual se acordó crear una misión in situ de verificación de la situación de derechos humanos. La firma de este acuerdo representó un gran paso en el proceso de negociaciones y en la eventual reducción y eliminación de las violaciones de los derechos humanos. El 20 de mayo de 1991 se aprobó en las Naciones

Unidas la creación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). La misión fue instalada el 26 de julio de 1991, un año después de haber sido concebida en la mesa de negociaciones.

16. En el caso salvadoreño el Moderador designado por el Secretario General de la ONU fue Alvaro de Soto, mientras que en el caso guatemalteco la responsabilidad se asignó inicialmente a Francesc Vendrell como observador y posteriormente a Jean Arnault como mediador.

En el caso de Guatemala, fue en la tercera reunión bajo la moderación de Naciones Unidas cuando fue firmado el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, D.F., marzo, 1994), el cual incluyó la creación e instalación de una misión de verificación internacional en esa materia. Ello se constituyó en un logro fundamental ya que a diferencia de todos los demás acuerdos, tuvo vigencia inmediata. En noviembre del mismo año se instaló la Misión de Verificación de Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas (MINUGUA), ocho meses después de haber sido solicitada por las partes. El proceso fue un poco más expedito que en El Salvador en parte porque muchos de los recursos y personal de ONUSAL fueron trasladados a Guatemala. El impacto de la presencia de la verificación *in situ* fue significativo en la sociedad guatemalteca. Si bien los grupos que dentro y fuera del estado violaban los derechos humanos de los guatemaltecos en forma sistemática se habían visto parcialmente controlados con la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos, sus posibilidades de acción contra esos grupos habían llegado a su límite, por lo cual la presencia internacional en apoyo a las acciones de la PDH era fundamental [Azpuru, 1999].

Las misiones de Naciones Unidas tenían como función en un primer momento verificar el cumplimiento del acuerdo sobre derechos humanos. El proceso de instalación de una misión internacional verificadora de la situación de derechos humanos tuvo similitudes en ambos países. No obstante, es a partir de la instalación de las mismas que empiezan a vislumbrarse diferencias importantes. En el cuadro IV.4 se muestran algunos detalles con relación a la composición de las misiones en ambos países a lo largo de los años.

El cuadro IV.4 refleja varios aspectos de la intervención de Naciones Unidas en los procesos de paz en El Salvador y Guatemala. Un primer aspecto se relaciona con las fechas y la duración de las misiones en uno y otro país. ONUSAL inició antes que MINUGUA sus actividades de verificación de derechos humanos; tomando en cuenta la fase de verificación previa a la suscripción de los Acuerdos de Paz y la fase de verificación en el posconflicto, permaneció en El Salvador un total de dos años con nueve meses. En contraste, MINUGUA permaneció en Guatemala durante 10 años, tomando también en cuenta la fase de verificación durante el conflicto armado y la verificación en el período del posconflicto.

En El Salvador el tamaño de la misión fue mayor, tomando en cuenta los observadores militares, policiales y de derechos humanos, así como el personal civil internacional y nacional. Es decir que fue una misión más corta pero más intensa, formada mayoritariamente por observadores

Cuadro IV.4COMPOSICIÓN DE LAS MISIONES DE NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA Y EL SALVADOR

Composición	Tamaño	Gasto total
EL SALVADORInicio mandato: julio, 1991; conclusión mandato: abril, 1994		
División de DDHH	30 observadores	US$ 107.7 millones*
División Policial	315 observadores policiales	
División Militar	368 observadores militares	
División Electoral (temporal entre 9/93-4/94)	900 observadores durante elecciones de 1994	
Personal civil: internacional local	170 personas180 personas	
GUATEMALAInicio mandato: noviembre, 1994; conclusión mandato: noviembre, 2004		
Primera fase (1994-1996)		

Departamento de DDHH	320 en 1995 (incluyendo 72 UNV) **	
	Segunda fase (1996-2004)	
Contingente de desmovilización (temporal entre 1/96-5/96).	132 observadores militares y 13 personal médico	$3.9 millones este componente
Departamento de DDHH Departamento de asuntos indígenas Departamento de desmilitarización y fortalecimiento del poder civil Departamento de aspectos socioeconómicos y situación agraria	Totales, personal local e internacional, por año: 516 en 1996 492 en 1997 531 en 1998 531 en 1999 532 en 2000 288 en 2001 282 en 2002 239 en 2003 164 en 2004	US$ 203.4 millones (a fines de 2002***

(*) Estimaciones en relación con la Cuenta Especial. Ver: www.un.org/Depts/dpko/co_mission/onusalfacts

(**) UNV: United Nations Volunteers.

(***) Ver United Nations Verification Mission in Guatemala, Final Report of the Secretary General, 05-27750 (E) 12040 y Pásara, L., Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala.

Fuente: Elaborado con base en diversos documentos producidos por Naciones Unidas.

militares y policiales, mientras que en el caso de Guatemala se trató mayoritariamente de personal especializado asignado a los departamentos temáticos que fueron creados siguiendo los temas contenidos en los Acuerdos de Paz. Por ejemplo, en relación con los observadores militares, a Guatemala llegaron 132 de ellos, mientras que en El Salvador esa cifra se triplicó, para un gran total de 368. Cabe indicar en este sentido que el proceso de desmovilización de los combatientes de ambos bandos fue más expedito en Guatemala. No se toman en cuenta en esta comparación el tamaño de las misiones a los observadores electorales, ya que éstos conformaron un grupo *sui generis* que surgió de la relevancia que para El Salvador adquirieron las elecciones de 1994, que fueron llamadas las elecciones del siglo en ese país. Por otro lado, en los diversos procesos electorales en Guatemala desde la apertura democrática, siempre ha habido una presencia significativa de observadores internacionales bilaterales y multilaterales.[17]

Finalmente, los gastos totales de ambas misiones también presentan contrastes interesantes. La cantidad total invertida por MINUGUA ($203 millones aproximadamente) es mayor que la invertida por ONUSAL en El Salvador ($108 millones aproximadamente), con una diferencia de más de 100 millones de dólares. Si se saca un promedio del total invertido por año por país se tiene que en El Salvador ONUSAL invirtió alrededor de 27 millones de dólares por cada uno de los cuatro años que permaneció en ese país. En el caso guatemalteco, los gastos de MINUGUA fueron de alrededor de 20 millones de dólares por cada uno de los diez años que tuvo presencia en Guatemala.[18]

El impacto de la gestión de ambas misiones de paz de las Naciones Unidas es indudable. En los dos casos éstas se constituyeron en elementos cruciales para el avance en los diferentes temas abordados. Ambas misiones se establecieron a través de oficinas regionales a lo largo y ancho de los países, lo cual permitió a los ciudadanos percibir que un árbitro externo, imparcial, podía intervenir en su favor en caso de necesidad, en particular en aspectos como la de protección a los derechos humanos. La

17. En las elecciones de 2003 en Guatemala, por ejemplo, se registraron en el Tribunal Supremo Electoral un total de 928 observadores internacionales,

provenientes de alrededor de 50 diferentes organizaciones y países. Solamente 20 de ellos eran directamente observadores de MINUGUA [Azpuru *et al*., 2004].

18. Èste es un estimado promedio, ya que en la práctica la inversión o gasto mayor se dio en los primeros años de las misiones en ambos países. No fue posible obtener un dato concreto acerca de la inversión total de MINUGUA en Guatemala. En el caso salvadoreño, un *website* de Naciones Unidas informa que los gastos de la misión ascendieron a $107.7 millones entre 1991 y 1995.

gestión de MINUGUA fue, por su naturaleza, más compleja; y el impacto fue quizás menos evidente en algunas áreas, en particular las relativas a la conformación de la nueva policía y la reconversión del Ejército. En ambos países, las misiones no estuvieron exentas de problemas y hubo sectores que rechazaron la presencia foránea en asuntos internos en ambos países. Nuevamente, esto se hizo más evidente en el caso de MINUGUA dado que estuvo en Guatemala durante una década.

Vale la pena resaltar también el papel jugado por Naciones Unidas en las comisiones encargadas de recabar información acerca de las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado. En El Salvador se definió que la llamada Comisión de la Verdad, estaría formada por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas.[19] Dicha Comisión tendría como fin: "La investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad."[20] También ayudaría en el esclarecimiento y superación de los casos de impunidad realizados por los oficiales de la Fuerza Armada y tendría la facultad de designar un observador ante la Comisión Ad Hoc, que a su vez tenía a su cargo la depuración de las Fuerzas Armadas. Una vez entregado el informe final la Comisión se disolvería. El informe permitió conocer y establecer responsabilidades en violaciones a los derechos humanos, y dio recomendaciones específicas relevantes. Pese a que la Ley de Amnistía aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador en 1993 limitó la posibilidad de llevar a cabo procesos judiciales, incluyendo aquellos relacionados con delitos de lesa humanidad revelados por el Informe, otras iniciativas recomendadas en el informe de la Comisión de la Verdad para prevenir la impunidad, sí fueron retomadas.

En el caso guatemalteco, la llamada Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Civil (CEH) quedó conformada por un representante del Secretario General de Naciones Unidas, un ciudadano guatemalteco de irreprochable conducta y un académico propuesto por los rectores de las universidades del país. Dicha Comisión tenía como propósito esclarecer las violaciones de los derechos humanos en forma objetiva e imparcial, elaborar un informe con los resultados de la investigación y hacer recomendaciones al gobierno para resarcir a las víctimas, promover una cultura de respeto a

19. Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo y Thomas Buergenthal.

20. Acuerdo de México (1992).

los derechos humanos y reforzar el proceso democrático. La CEH inició su trabajo en Guatemala en julio de 1997. Se instaló una oficina de apoyo que llegó a tener 273 profesionales (131 de ellos internacionales). La legislación aprobada en Guatemala no excluía los casos de violaciones de lesa humanidad y por tanto se abrían más posibilidades de iniciar procesos judiciales contra los violadores, los cuales en algunos casos se han iniciado pero no han tenido una resolución final.

En síntesis, en ambos países se produjeron reportes impactantes que mostraron con crudeza los extremos a que llegó la violencia política en las dos sociedades. Se evidenció también que la mayoría de violaciones a los derechos humanos fueron responsabilidad de las fuerzas armadas, cuya política contrainsurgente sobrepasó los límites imaginables. Con relación al papel de los actores externos, puede señalarse que sin la participación activa de Naciones Unidas en ambas comisiones y sin el concurso financiero y el apoyo político de diversos países, no hubiera sido posible para los actores nacionales recabar –y sobre todo hacer públicos–los datos acerca de las violaciones a los derechos humanos ocurridos en Guatemala y en El Salvador durante los respectivos conflictos armados.

Es importante señalar que en apoyo al rol de las Naciones Unidas en los procesos de paz, en particular al Secretario General de esa organización, se creó el llamado Grupo de Países Amigos del proceso de paz en El Salvador en 1990. En el caso de Guatemala también se creó un grupo similar, en el cual participaron los cuatro países involucrados en El Salvador, además de Noruega y Estados Unidos. En el cuadro IV.5 se observa el detalle de la conformación de los grupos de países amigos en cada país.

La inclusión de España se explica en dos sentidos. Por un lado, los vínculos históricos y culturales existentes entre España y América Latina

Cuadro IV.5 Grupo de Países amigos de los procesos de negociación de paz de Guatemala y El Salvador

El Salvador	Guatemala
México	México
Colombia	Colombia
Venezuela	Venezuela
España	España
	Estados Unidos
	Noruega

desde la conquista y por otro, que España era uno de los tres países de Europa del Sur que habían iniciado la tercera ola de democratización a mediados de los años setenta. Las nuevas democracias que surgieron en Centroamérica a mediados de los años ochenta tomaron muchas ideas del proceso español de democratización, incluyendo aspectos constitucionales y legislativos. Se hacía importante la inclusión de España, además, por la necesidad de contar con el apoyo político de un actor extrarregional, lo cual le podía dar al Grupo de Países Amigos mayor independencia y posibilidad de ejercer influencia en las partes. En una visión comparativa, resulta curioso que en el caso de Guatemala se haya incluido a Noruega y Estados Unidos en el Grupo de Países Amigos. Por un lado, cabe recordar que la conformación de este grupo ocurrió en Guatemala hasta en enero de 1994, cuando ya el proceso de paz salvadoreño había llegado a una culminación exitosa, lo cual de por sí cambiaba el contexto en que se desarrollarían las acciones de este grupo en el caso guatemalteco. La inclusión de Noruega se dio ya que ese país jugó desde un inicio un papel activo en promover el diálogo entre las partes en conflicto en Guatemala, brindando facilidades para que las mismas se reunieran en Oslo en varias ocasiones. Si bien los países nórdicos, en particular los partidos social-demócratas, parecieron simpatizar con las reivindicaciones de la URNG durante los años de regímenes militares en Guatemala, una vez el proceso democrático dio inicio en el país y la Guerra Fría llegó a su fin a nivel internacional, se convirtieron en activos promotores de la negociación política frente al conflicto armado guatemalteco. De hecho, durante la fase de implementación de los Acuerdos de Paz, Noruega fue uno de los principales donantes,[21] con particular interés en temas relacionados con los derechos indígenas.

Los países latinoamericanos que participaron en estos grupos son países que en ese momento se destacaban en el ámbito regional por tener algunas características. Por un lado, son países de tamaño mediano, relativamente fuertes en términos de potencial económico. En el aspecto político, ni Colombia, ni Venezuela ni México tenían antecedentes inmediatos de represión gubernamental a grupos opositores o movimientos guerrilleros. El Ejército en todos ellos estaba hasta la década de los ochenta, aparentemente subordinado al poder civil. De hecho, en ninguno de ellos había habido un gobernante militar en época reciente. Colombia y Venezuela por su parte, eran dos de las democracias latinoamericanas con mayor trayectoria, al menos desde mediados del

21. Los principales donantes en el posconflicto en Guatemala fueron Estados Unidos, España, Suecia, Alemania y Noruega. Ver Azpuru, *et al.*, 2004.

siglo XX. Además de ello, los tres países, habían denotado una política exterior bastante independiente *vis-à-vis* los Estados Unidos, habiendo formado parte del Grupo de Contadora algunos años antes. Cabe recordar que México había reconocido

tempranamente al FMLN como actor beligerante en El Salvador, a pesar de la insatisfacción manifiesta de Estados Unidos.

La inclusión de Estados Unidos como parte del Grupo de Países Amigos del proceso de paz en Guatemala es particularmente curiosa, dada la injerencia que tuvo ese país en el conflicto armado en El Salvador, en particular durante la administración de gobierno de Ronald Reagan. La participación de Estados Unidos en el proceso de paz de Guatemala puede entenderse desde diferentes perspectivas. Por un lado, cabe recordar que ya se había dado un cambio de gobierno en Estados Unidos, estando en el poder en ese momento la administración demócrata de Bill Clinton, quien ganó la presidencia en 1992, la cual difería significativamente del enfoque conservador de los años de las administraciones republicanas de Ronald Reagan y George Bush [Pastor, 2001]. Por otro lado, la finalización de la Guerra Fría y del conflicto ideológico con la Unión Soviética, así como la derrota del Frente Sandinista en las elecciones nicaragüenses en 1990, relajó las tensiones todavía existentes durante el proceso salvadoreño. El apoyo a gobiernos que pudieran derrotar militarmente a las guerrillas marxistas fue sustituido gradualmente por el apoyo norteamericano a la democratización en el mundo, en particular en América Latina y Europa del Este. En esa línea, fue todavía durante la administración de Ronald Reagan que se creó la Oficina de Asistencia a la Democracia en la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

En el caso particular de Centroamérica, los presidentes centroamericanos desde Esquipulas II señalaron que para que la democratización pudiera realmente tener posibilidades de una eventual consolidación, era necesario terminar los conflictos armados y llegar a través de acuerdos políticos. Para finales de los años ochenta y en especial en los años noventa, el gobierno norteamericano pareció coincidir finalmente con esa visión. Vale la pena profundizar un poco más en el rol de Estados Unidos en los procesos de paz y democratización en Guatemala y El Salvador. Una perspectiva interesante puede obtenerse al analizar la asistencia prestada por ese país. En términos de asistencia militar, entre 1980 y 1990 Estados Unidos otorgó más de $1,000 millones en ayuda militar a El Salvador. El punto más alto fue el año 1984, cuando la ayuda llegó a $197 millones. A partir de entonces fue decreciendo paulatinamente y para el año 1990 la ayuda militar a ese país fue de $81 millones. En el caso de Guatemala, la ayuda militar fue retirada a principios de los años ochenta en virtud del récord de violaciones a los derechos humanos en ese país. Ello no quiere decir que el Ejército salvadoreño no estuviera violando los derechos humanos de los salvadoreños, pero la magnitud y brutalidad de las tácticas usadas por los militares guatemaltecos fueron más allá de las fronteras nacionales, lo cual hizo que el apoyo directo a los regímenes militares en Guatemala–e incluso a las primeras administraciones civiles después de 1986–fuera políticamente insostenible. En el caso salvadoreño, cabe recordar que en el Congreso norteamericano el debate acerca de la política exterior de Estados Unidos hacia El Salvador fue intenso y que no todos coincidían con la política del gobierno de Reagan hacia ese país.

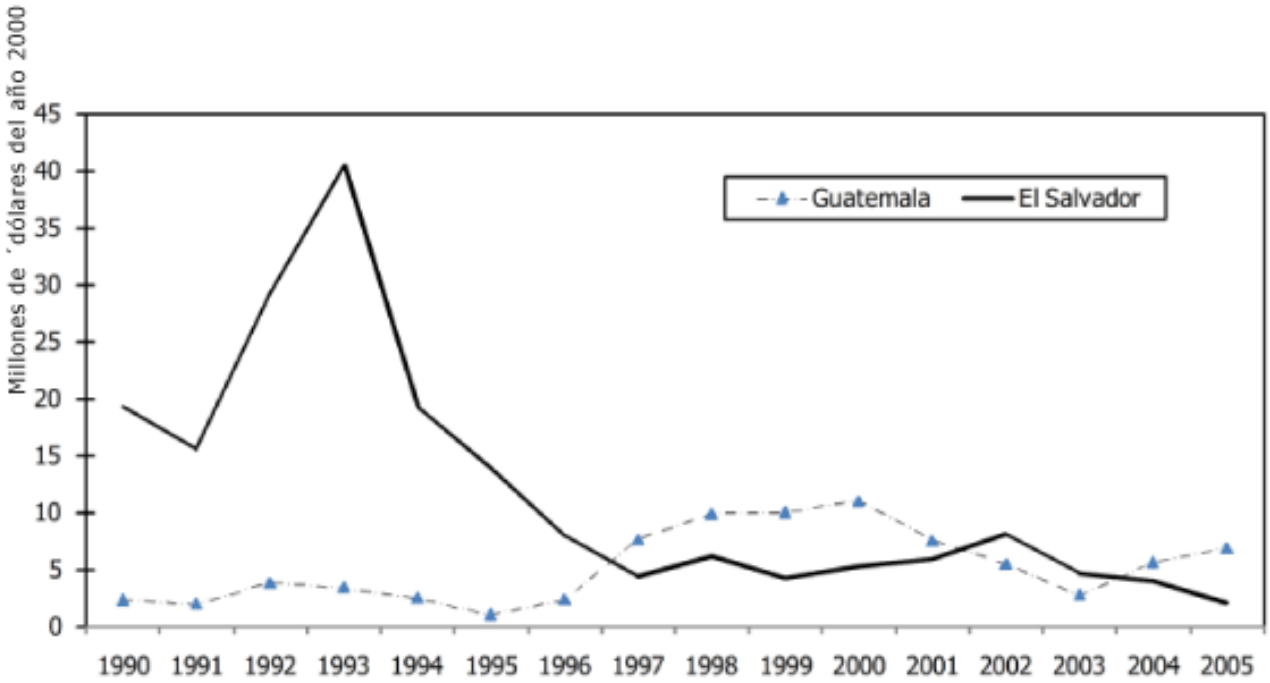
Más allá de la ayuda militar, es también importante analizar otros tipos de asistencia brindada a ambos países por Estados Unidos. Utilizando la base de datos del proyecto *Democracy Promotion*, es posible hacer el análisis de la ayuda canalizada a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo de ese país.[22] El Salvador recibió una infusión económica mucho mayor que Guatemala de parte de Estados Unidos en términos de la ayuda general al desarrollo (sin incluir asistencia a la democracia o asistencia militar). Se cuenta con información disponible a partir de 1990 hasta 2005. En ese periodo el punto más alto de asistencia a El Salvador se dio entre 1990 y 1992 y a partir de allí empezó a decrecer; se dio un ligero incremento hacia principios del año 2001, pero nunca alcanzó la magnitud de principios de los años noventa. En el caso de Guatemala, ese país siempre se mantuvo por debajo de los niveles de ayuda recibidos por El Salvador, con excepción del período 1997-2001, es decir el período del posconflicto, cuando las cantidades de ayuda al desarrollo fueron ligeramente más altas que las recibidas por El Salvador.[23] Dado el enfoque de esta investigación, es importante analizar la asistencia específica a la democracia como una categoría aparte.[24] En la gráfica IV.1 se

22. El uso de esta base de datos fue autorizado por la Universidad de Vanderbilt y el Investigador Principal del proyecto, Dr. Mitchell Seligson. En ese proyecto se analiza el efecto de la asistencia a la democracia prestada por Estados Unidos a través de USAID desde 1990 hasta el año 2005 a diversos países en el mundo, utilizando complejos modelos estadísticos. Los otros investigadores del proyecto son Steven Finkel, Anibal Perez-Liñan y Dinorah Azpuru.

23. La asistencia a la democracia se ubica en una categoría distinta, que incluye varios subsectores relacionados con el fortalecimiento de la democracia.

24. En ambos casos, la asistencia a la democracia solo representó una pequeña parte en comparación con la ayuda al desarrollo dada por los Estados Unidos entre 1990-2003. En el caso salvadoreño debe añadirse la ayuda militar.

Gráfica IV.1GUATEMALA Y EL SALVADOR: ASISTENCIA FINANCIERA A LA DEMOCRACIA DADA POR USAID, 1990-2005



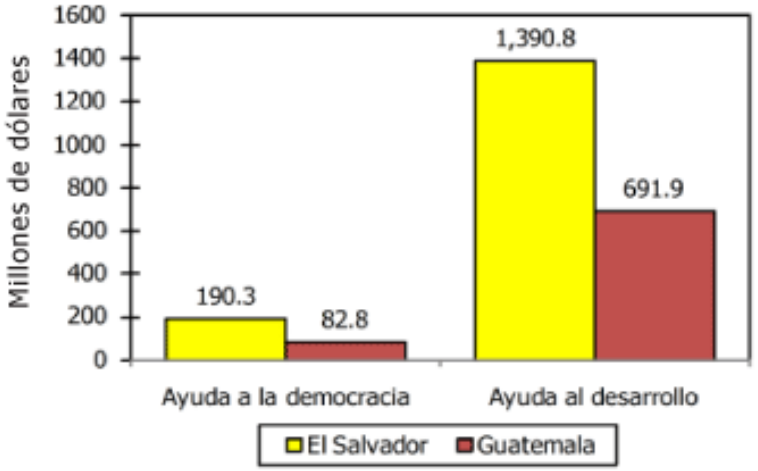
Fuente: Base de datos de Democracy Promotion Project.

evidencia que la magnitud de la ayuda prestada a El Salvador en ese campo fue mucho mayor que la prestada a Guatemala. El Salvador recibió entre 1990 y 2005 alrededor de $190 millones en ayuda a la democracia de Estados Unidos, mientras que Guatemala recibió $82 millones. Es interesante observar que el punto más alto de asistencia a la democracia en El Salvador se dio para las elecciones de 1994. En el caso de Guatemala, el país recibió más fondos de Estados Unidos para ayuda a la democracia en el período inmediato del posconflicto (1997-2000).

En las gráficas IV.2 y IV.3 se muestra el detalle de los montos recibidos en concepto de ayuda al desarrollo y asistencia a la democracia. Estos montos representan las cantidades invertidas en cada país por USAID en forma individual. Cabe recordar que también existen fondos asignados a los países a través de proyectos regionales o proyectos que no son manejados directamente por USAID. En la gráfica IV.2 se observa que El Salvador recibió casi $1,400 millones de dólares de Estados Unidos en el período 1990-2005, en concepto de ayuda al desarrollo, mientras Guatemala recibió alrededor de la mitad de esa cantidad. Ambos países recibieron una cantidad mucho menor de asistencia a la democracia *per se*, pero nuevamente, los niveles recibidos por El Salvador son muy superiores.

La gráfica IV.3 muestra en cuáles áreas se prestó la ayuda a la democracia a través de las oficinas de iniciativas democráticas de las respectivas misiones locales de USAID. Al hacer una comparación, se

Gráfica IV.2GUATEMALA Y EL SALVADOR: TOTAL DE AYUDA AL DESARROLLO Y ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA DE USAID, 1990-2005(Millones de dólares de 2000)



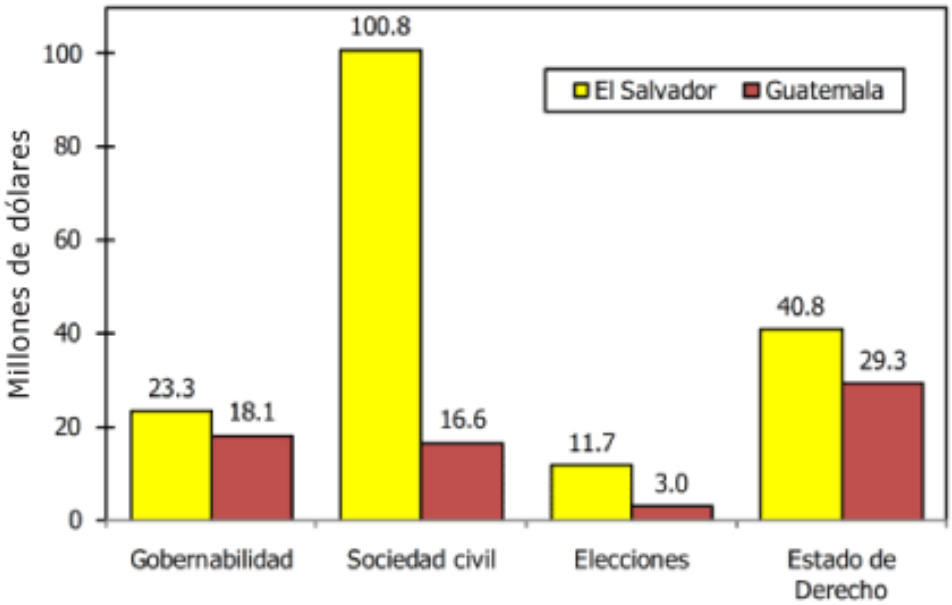
Fuente: Base de datos de Democracy Promotion Project.

observa que en ambos países el área de elecciones es la que ha recibido menos ayuda. En el caso de El Salvador, sorprendentemente, el grueso de la ayuda (más de la mitad del total) a la democracia ha sido canalizado hacia la sociedad civil, mientras que en Guatemala es el área de Estado de Derecho la más privilegiada.

Finalmente, en esta sección acerca de los actores externos, es importante mencionar la figura del Grupo Consultivo en ambos países. Este grupo representó un mecanismo de diálogo para los donantes internacionales involucrados en el proceso de construcción de paz. El grupo, en representación de la comunidad internacional y bajo la coordinación del Banco Interamericano de Desarrollo, tenía el objetivo de supervisar y monitorear las recomendaciones y acuerdos alcanzados con el gobierno respectivo acerca de la ayuda brindada. En muchos casos, la influencia de este grupo sirvió como medida de presión para que los gobiernos se movieran en la dirección adecuada en el cumplimiento de los compromisos de paz. El Grupo Consultivo en Guatemala se conformó con base en la experiencia de la comunidad de donantes internacionales en El Salvador, en donde la falta de coordinación entre los mismos causó problemas de diverso tipo.[25]

25. Entrevista en Guatemala con miembro de la comunidad internacional.

Gráfica IV.3GUATEMALA Y EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LA ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA DADA POR USAID(Millones de dólares)



Fuente: Base de datos de Democracy Promotion Project.

Como ya se explicó antes hubo una serie de actores externos que activamente contribuyeron a ambos procesos de paz y que todavía continúan haciéndolo, pero sólo se han presentado aquí algunos ejemplos de los actores más relevantes en términos políticos.[26] En síntesis, el papel jugado por el contexto internacional y por los actores externos, fue determinante en el proceso de negociaciones y el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala, tanto que es difícil pensar en la culminación exitosa de las negociaciones y la implementación de compromisos delicados –tales como la conformación de las comisiones de la verdad en ambos países– si no hubiera existido el apoyo político y financiero de diversos actores internacionales.

26. For ejemplo, la Organización de Estados Americanos colaboró en un programa de retiro de minas en ambos países que duró varios años. En el caso de Guatemala el programa concluyó en diciembre de 2005, habiendo beneficiado a 1,800 comunidades y educó a medio millón de personas acerca de los efectos letales de esas armas, que a lo largo de 36 años de guerra habían sido diseminadas por todo el país.

3.PAZ Y DEMOCRACIA, UNA VISIÓN LONGITUDINAL

3.1. ¿UNA PAZ FIRME Y DURADERA?

Es pertinente para efectos de este estudio, preguntarse cuánto han avanzado los procesos de paz y democratización en los casos de Guatemala y El Salvador. Ambos son considerados con frecuencia como procesos de paz exitosos en los cuales–a diferencia de procesos en otras partes del mundo–no ha resurgido el enfrentamiento armado entre las partes en conflicto. En términos rigurosos de consecución de la paz como ausencia de la confrontación armada entre las partes originalmente en conflicto es indudable que ambos casos son exitosos. En El Salvador la paz como ausencia de guerra se ha mantenido durante catorce años, y en Guatemala durante nueve años. En ambos casos se ha ido más allá del simple cese al fuego y se ha avanzado en la democratización.[27] Otros, sin embargo, apuntan a las deficiencias que persisten en ambas sociedades en materia de desarrollo político y social y a la violencia común que se incrementó en ambos países en el período del posconflicto, como muestra de que los procesos no fueron exitosos [Holiday y Stanley, 2000]. Paris señala que la definición de éxito depende de la fórmula de construcción de paz que se utilice. Argumenta que si se usa el enfoque de Wilson acerca de la construcción de paz en sociedades posconflicto–la búsqueda de la paz a través de la liberalización política y económica–los casos centroamericanos son generalmente considerados exitosos. Sin embargo, señala que si la meta en Centroamérica era construir las condiciones para una paz firme y duradera una vez se retiraran las misiones de paz internacionales, surgen dudas acerca del verdadero éxito de estos procesos. Indica Paris que la política económica liberal adoptada por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante el posconflicto, ha dejado en peores condiciones a los sectores vulnerables, habiendo beneficiado únicamente a un pequeño porcentaje de la población. Según Paris, esta desigualdad entre la mayoría empobrecida y una minoría pudiente, fue la causa más importante de violencia revolucionaria en esos

27. Ver Doyle y Sambanis, 2000. Doyle y Sambanis consideran como casos latentes de exitosa construcción de paz a aquellos en que se ha mantenido el cese al fuego y a la violencia residual, así como a la soberanía del país en cuestión. Los casos estrictos son aquellos en que también se ha avanzado en la democratización.

países, y que los donantes internacionales han hecho poco para remediar ese problema [Paris, 2004: 113].

Resulta fácil apuntar, como lo hace Paris, hacia los aparentes fracasos de los procesos de paz en Centroamérica, ya que la pobreza y la desigualdad siguen siendo características de esas sociedades. No obstante, es importante recordar que las causas de los conflictos centroamericanos no fueron solamente socioeconómicas. El cierre de espacios políticos para la oposición, en particular en el marco de la Guerra Fría, ha sido señalado como una de las principales causas de los conflictos

centroamericanos, incluso en los informes presentados por las comisiones de la verdad presididas por las Naciones Unidas. En este sentido, Paris se queda corto en reconocer avances en términos de derechos cívicos y políticos, en otras palabras, en la democratización de esos países, en particular si se hace una comparación con la situación política existente antes de la firma de la paz. Por otro lado, es cuestionable esperar que un proceso de paz de corto plazo, es decir una década, tenga la capacidad de resolver problemas estructurales que han prevalecido por siglos. ¿No es demasiado pedirle a un proceso de paz que en una década resuelva problemas históricos de subdesarrollo económico y social que en una u otra medida también prevalecen en la mayoría de países del mundo?

Pásara presenta argumentos que arrojan luz con relación a los procesos de paz en Centroamérica. Señala que dos perspectivas distintas prevalecieron en la negociación de los Acuerdos de Paz en Guatemala y en El Salvador. En el caso de El Salvador se reconoció que el conflicto era en buena medida producto de una diversidad de complejos problemas históricamente no resueltos, pero que al proceso de paz se le asignó únicamente un papel limitado: los Acuerdos de Paz debían establecer la apertura de vías para que los desacuerdos y las demandas sociales fueran procesados en forma institucional [Pásara, 2003: 244]. Pásara señala que probablemente el mayor logro de los acuerdos salvadoreños es haber establecido el marco institucional para canalizar conflictos y demandas sociales, prescindiendo de la violencia. En el caso guatemalteco se reconoció que además del cierre de espacios políticos, los problemas históricos de desigualdad y falta de acceso a oportunidades eran también causas del conflicto armado en ese país. Frente a esa realidad se optó en la mesa de negociación por una visión distinta a la de El Salvador en cuanto que se decidió discutir y ulteriormente suscribir acuerdos que abordaran diversos aspectos de esa problemática. Pásara menciona diversas debilidades de ese llamado enfoque integral adoptado en Guatemala versus el enfoque de índole política adoptado en El Salvador. Entre otras cosas señala que hay una confusión conceptual entre salir de la guerra y librarse del subdesarrollo y que "fijar objetivos extraordinariamente altos como metas del proceso de paz facilita su fracaso, si no objetivo, cuando menos a la luz de una evaluación del progreso obtenido en dirección hacia tales fines." Estos elementos han contribuido, según él, a que el proceso salvadoreño sea generalmente considerado como exitoso mientras que el guatemalteco de lugar a reservas por su incapacidad de resolver problemas históricos relacionados con el subdesarrollo. Los acuerdos guatemaltecos también abordan temas de reforma política, aunque no en la misma profundidad que en el caso salvadoreño.

El análisis del impacto de esos temas de índole política en la democratización de ambos países es precisamente el objetivo de este estudio. No se tiene por meta evaluar si los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz de ambos países han sido cumplidos o en qué medida, sino analizar en qué medida han logrado esos compromisos o acuerdos políticos ayudar a democratizar ambas sociedades. La paz puede tener incidencia en la democratización, sin duda alguna, pero las cosas también pueden ir en la otra dirección, es decir que la democratización puede tener incidencia positiva en la paz, aunque no siempre. Barnes señala que en algunos casos la democratización puede desestabilizar a una sociedad en el corto plazo y señala como ejemplos los casos de Burundi y la antigua Yugoslavia [Barnes, 2001: 88]. El caso de Ruanda también ha sido tomado como un ejemplo en el cual las elecciones y los procesos competitivos de la democracia pueden degenerar en más violencia. La visión prevaleciente, sin embargo, es que las elecciones, la promoción de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, el reforzamiento de las instituciones y otras medidas que generalmente acompañan un proceso de democratización, pueden coadyuvar en el corto, mediano y largo plazo, al logro de una paz firme y duradera.

3.2. LA DEMOCRATIZACIÓN LUEGO DE LA PAZ: LOGROS Y DEBILIDADES

Como se ha señalado, este estudio se enfoca en la contribución de los procesos de paz de El Salvador y Guatemala a la democratización en ambos países. Se parte de que la finalización del conflicto armado en ambos países tenía como meta el cese al fuego, pero también el sentar las bases para el logro de reformas políticas que permitieran una convivencia pacífica y la resolución de conflictos y diferencias por la vía política y no la confrontación armada, no sólo entre las partes en conflicto, sino en general.

En los capítulos específicos acerca de El Salvador y Guatemala se hace un análisis a fondo de las debilidades y fortalezas de los procesos de democratización en ambos países, utilizando como parámetros las cinco dimensiones de la democracia utilizadas en este estudio: el Estado de Derecho, la democracia representativa, la democracia participativa, la preeminencia

del poder civil y el fortalecimiento de la cultura democrática. En este capítulo comparado, más que repetir lo ya expuesto en los estudios de caso, se presenta una síntesis del estado de situación de la democratización en ambos países, utilizando para ello indicadores agregados comparados que no han sido usados en los capítulos específicos. Se compara también la situación existente con la teoría sobre la democracia presentada en el Capítulo I de este estudio. Se presentan también datos comparados acerca de la valoración que hacen las élites entrevistadas acerca de los logros y debilidades de la democracia en cada país, los cuales se derivan de las boletas de juicio de evaluación que éstos llenaron. Finalmente, con base en información obtenida a través de encuestas de alcance nacional en ambos países, se presenta una comparación de algunas percepciones ciudadanas acerca de la democracia y la paz.

A. Los indicadores agregados

Más concretamente en términos de la medición empírica de avances democráticos en ambos países, se presentan a continuación algunos indicadores utilizados internacionalmente para el efecto. En las páginas siguientes se compara la situación actual (2005 cuando se cuenta con la información) con la situación que prevalecía en esos países en el año anterior a la firma de los Acuerdos de Paz (en algunos casos dos años antes, cuando la información no está disponible). Para el caso de El Salvador esto corresponde al año 1990 (dado que el acuerdo final de paz fue firmado en enero de 1992). Para el caso de Guatemala esto corresponde al año 1995.

En el cuadro IV.6 se observa una comparación del índice de Freedom House para Guatemala y El Salvador. Se observa que El Salvador mejoró significativamente en este índice general y en sus subcomponentes individuales en comparación con Guatemala. Mientras que en 1990 obtuvo una calificación de 3.5, colocándolo en la categoría de países

Cuadro IV.6Guatemala y El Salvador: Índice de Freedom House, 1990 y 2005

	El Salvador		Guatemala	
	1990	**2005**	**1995**	**2005**
Índice de Freedom House	3.5 (PL)	2.5 (L)	4.5 (PL)	4.0 (PL)
Derechos políticos	3	2	4	4
Libertades civiles	4	3	6	4

El índice de Freedom House se mide en una escala de 1 a 7 puntos, en la que 1 denota la mejor calificación.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página de Internet de Freedom House.

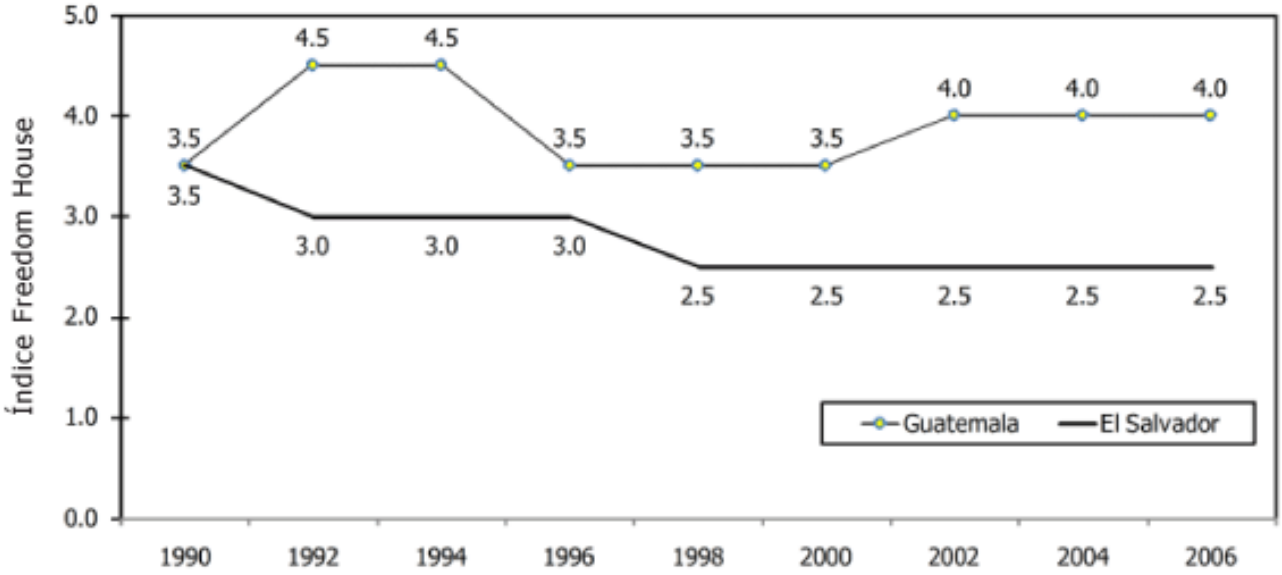
parcialmente libres (PL), para el año 2005 había mejorado y obtuvo 2.5 puntos, lo que hizo que se colocara entre la categoría de países libres (L). Si se analiza año por año el índice mencionado, se observa que el salto de país parcialmente libre a país libre ocurre en El Salvador en 1997, seis años después de la firma de los Acuerdos de Paz. Guatemala por el contrario, solo obtuvo una ligera mejora, pasando de 4.5 puntos en 1995 a 4.0 en 2005. Ambos países tenían en 1990 puntajes similares.[28] En ningún momento Guatemala ha logrado pasar de la categoría de país parcialmente libre a la categoría de país libre. Existe por lo tanto una brecha entre ambos países en este índice.

El avance longitudinal de acuerdo al índice de Freedom House se observa mejor en la gráfica IV.4.

Otro índice utilizado comúnmente para medir el estado de la democracia en el mundo es el de Polity IV, de la Universidad de Maryland, el cual tiene un rango de 0 (autocracia extrema) a 20 (máxima democracia). En el cuadro IV.7 se observan los resultados para Guatemala y El Salvador. En el caso salvadoreño, la calificación obtenida en 1990 fue de 6.0, mientras que en 2003 había subido a 7.0. En el caso guatemalteco en 1994 el puntaje de Polity IV fue de 3.0, habiendo subido a 8.0 en 2003. El incremento se da en ambos países a partir de la firma de los Acuerdos

28. Cabe notar que en los primeros años del posconflicto el caso guatemalteco había mejorado en materia de derechos políticos y libertades civiles, manteniendo un puntaje de 3.5 puntos entre 1996 y 2001. El deterioro en materia de democratización después de 2001 puede relacionarse con los problemas ocurridos durante la administración de Alfonso Portillo.

Gráfica IV.4GUATEMALA Y EL SALVADOR: ÍNDICE DE FREEDOM HOUSE, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página de Internet de Freedom House.

de Paz y la incorporación de los movimientos guerrilleros como partidos políticos. En los dos casos, se ha mantenido una continuidad en este índice desde la firma de la paz, pero en ninguno de los dos casos se ha mejorado desde entonces. Cabe recordar que el máximo puntaje posible en este índice es de 10 puntos, lo cual indica la máxima democracia, y ninguno de los dos países ha alcanzado ese máximo. Por su composición, este índice–a diferencia del de Freedom House–no está sujeto a tantas fluctuaciones, ya que tiende a medir aspectos institucionales relacionados con la competencia electoral, los cuales son más permanentes. El índice

Cuadro IV.7ÍNDICE DE POLITY IV PARA GUATEMALA Y EL SALVADOR, 1990 Y 2003

	El Salvador		Guatemala	
	1990	**2003**	**1995**	**2003**
Índice de Polity IV	6.0	7.0	3.0	8.0
Reclutamiento del Ejecutivo	—	8	—	8
Restricciones al Ejecutivo	—	5	—	6
Participación política	—	9	—	9

El índice de Polity tiene un rango de -10 (autocracia extrema) a +10 (máxima democracia).

Fuente: Elaboración propia con base de datos del proyecto Democracy Promotion y datos de la página de Internet de Polity.

se actualiza cada dos años. Cuando se analizan los componentes del índice en mayor detalle, se observa que el único aspecto en que según este índice Guatemala está ligeramente mejor que El Salvador es en el de restricciones al Ejecutivo. En las otras dos variables, el reclutamiento al ejecutivo y la participación política obtienen puntajes similares. Cabe notar que en términos de participación política ambos países obtienen una alta calificación, lo cual denota que en este aspecto ha habido mejoras importantes.

El otro índice utilizado comúnmente, aunque este último más que todo en el medio académico, es el de Vanhanen. Este índice está más relacionado con aspectos electorales. En el caso salvadoreño y guatemalteco se observa en el cuadro IV.8 que para el año 2002 en ambos países se había dado una ligera mejoría *vis-à-vis* frente a la situación existente en el período inmediato anterior a la firma de la paz. Pero nuevamente, ambos se encuentran todavía lejos del puntaje ideal de este índice.

Los índices discutidos hasta este momento son utilizados mundialmente. Existen sin embargo tres índices más específicos que vale la pena mencionar. El primero es el IDD-Lat o índice de desarrollo democrático (IDD), establecido por la Fundación Konrad Adenauer y Poliat en Argentina. El segundo es el elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el índice de democracia electoral (IDE). El tercero es el más antiguo, el índice Fitzgibbon, el cual representa un *ranking*, es decir, sitúa a los países latinoamericanos según su desarrollo democrático.

El IDD utiliza variables o índices creados por otras instituciones, así como el desarrollo de algunos propios, agrupándolos todos en cuatro dimensiones de la democracia. La primera es la condición básica mínima que implica tener gobiernos libremente electos. La segunda dimensión es

Cuadro IV.8Índice de Vanhanen para Guatemala y El Salvador, 1990 y 2002

	El Salvador		Guatemala	
	1990	**2002**	**1992**	**2002**
índice de Vanhanen	8.4	10.7	5.4	6.1
índice de competencia electoral	42.2	55.5	32.0	32.0
índice de participación electoral	16.9	19.3	16.9	19.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos del proyecto *Democracy Promotion*.

llamada respeto de los derechos políticos y las libertades civiles e incluye variables como el voto de adhesión política, los índices de Freedom House en materia de derechos políticos y libertades civiles, el género en el gobierno y un puntaje en el índice de condicionamientos de libertades y derechos por causa de la inseguridad. La tercera dimensión se llama calidad institucional y eficiencia política e incluye el puntaje obtenido en el índice de percepción de corrupción, la participación de partidos políticos en el legislativo, el rendimiento de cuentas o *accountability* y un indicador de desestabilización y crisis de gobierno. La última dimensión es llamada ejercicio de poder efectivo para gobernar e incluye dos subdimensiones: una que mide la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar (hogares bajo la línea de pobreza, gasto público en educación, etc.) y otra que mide la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica (brecha en los ingresos, índice de libertad económica, porcentaje de la deuda sobre el PIB, etc.).

En el cuadro IV.9 se observan los resultados del IDD. El índice empezó a utilizarse hace pocos años, y por tanto no se tienen datos desde la década de los años noventa. La calificación máxima de este índice es 10 puntos, para los países con altos niveles de democracia, mientras que en el extremo negativo se parte de 0, es decir los países que pese a tener elecciones democráticas, tienen debilidades en diversos aspectos.

En una comparación entre países se observa que desde que se inició este índice, El Salvador se encontraba ya para el año 2002 arriba de Guatemala. Ambos países sufrieron en 2005, una disminución en el IDD, pero ésta fue menor en el caso salvadoreño, mientras que fue marcada en el caso guatemalteco. Entre los aspectos que en el caso salvadoreño contribuyeron al decrecimiento del IDD en 2005 están: una baja en la rendición de cuentas, disminución en el PIB per cápita, incremento en la mortalidad infantil y el nivel de endeudamiento. En el caso de Guatemala, diversos factores contribuyeron a la caída del índice, entre ellos que hubo mayor endeudamiento, menor nivel de inversión y menor puntaje en el índice de libertad económica. También contribuyó a la caída la baja participación de los partidos políticos en el Legislativo, que tuvieron mayor fragmentación, así como una baja en el puntaje en el índice de derechos políticos. Según los subcomponentes de cada una de estas dimensiones, en el caso de El Salvador los aspectos positivos para 2005 fueron el descenso en el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, el aumento en la matriculación secundaria, el aumento del gasto en educación y un mejor puntaje en el índice de libertad económica. En el caso guatemalteco hubo mejora en todos los indicadores

Cuadro IV.9EL SALVADOR Y GUATEMALA: ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO (IDD)

	El Salvador	Guatemala

	2002	2005	2002	2005
índice de desarrollo democrático	5.554	5.053	3.992	1.648
Dimensión II	—	4.667	—	2.516
Dimensión III	—	5.199	—	2.349
Dimensión IV				
Datos económicos	—	0.037	—	0.929
Datos sociales	—	0.510	—	0.640

Fuente: website del índice de Desarrollo Democrático, Poliat-KAS.

sociales, pero ésta fue mínima. También mejoró el voto de adhesión política.

Con este índice también se logra hacer un ranking o clasificación en orden de puntaje, de todos los países latinoamericanos; en 2002 El Salvador se ubicó en la sexta posición, mientras que Guatemala se ubicó en la doceava posición (de entre 17). En el 2005, El Salvador se ubicó en la posición número seis y Guatemala en la última, es decir la posición 18.[29] El Salvador se encuentra de hecho, arriba del promedio de la región latinoamericana para este índice.

El índice de democracia electoral de Naciones Unidas también se integra con variables que miden componentes básicos de un régimen democrático: el reconocimiento del derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y elecciones como medio de acceso a cargos públicos. El promedio global del IDE está entre 0 y 1 pero cada subcomponente tiene diversos valores que van de 1 a 2 o de 1 a 4 puntos. En el cuadro IV.10 se observan los resultados longitudinales para Guatemala y El Salvador. En el caso de los subcomponentes se observa que en el período del posconflicto han existido mejoras en la mayoría de éstos en ambos países. En el caso salvadoreño ya para 1991 se consideraba que las elecciones eran esencialmente limpias y que servían como acceso a cargos públicos, pero todavía habían ciertas restricciones legales o prácticas, lo cual se superó para el año 2000. En el caso guatemalteco se mejoró en dos de los

29. En el año 2005 se incluyó a República Dominicana, que no se había incluido en 2002, por ello el número total de países subió a 18.

subíndices, volviéndose en un período relativamente corto de tiempo las elecciones más limpias y más libres. El índice de elecciones como medio de acceso a cargos públicos permaneció igual, es decir en el máximo posible. En síntesis, según este índice, para el último año en que se hizo el cómputo para cada país, tanto Guatemala como El Salvador habían alcanzado la máxima calificación en términos de democracia electoral, es decir ambos tienen elecciones libres y limpias que sirven como medio de acceso a cargos públicos.

El último índice de democracia incluido en este estudio es el índice de Fitzgibbon-Johnson. La información para el año 2005 incluye la calificación obtenida por cada país y el consecuente ranking entre los 20 países analizados y está basada en la calificación dada por 79 expertos en América Latina, la mayoría de ellos académicos residentes en Estados Unidos, quienes calificaron a cada país de la región con base en los siguientes indicadores: madurez política, libertad de dominio extranjero, libertad de prensa, elecciones libres, organización partidaria, sistema judicial, fondos gubernamentales, legislación social, preeminencia del

Cuadro IV.10El Salvador y Guatemala: Índice de democracia electoral (IDE)

	El Salvador		Guatemala	
	1991	2000	1995	1999
Índice de democracia electoral[1]	0.75	1.00	0.56	1.00
Elecciones limpias*	2	2	1	2
Elecciones libres**	3	4	3	4

Elecciones como medio de acceso a cargos públicos***	4	4	4	4

(1) La escala de este índice va de 0.00 (no democracia) a 1.00 (punteo ideal).

(*) 0 = Graves irregularidades. 1 = Irregularidades significativas. 2 = No irregularidades.

(**) 0 = Partido único. 1 = Proscripción de un partido importante. 2 = Proscripción de un partido menor. 3 = Restricciones legales o prácticas. 4 = Condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos.

(***) 0 = No se ocupa ninguno de los cargos públicos principales por medio de elecciones. 1 = Solo algunos de los cargos públicos principales son ocupados por ganadores de elecciones. 2 = El presidente o el parlamento no son electos o son removidos de su cargo por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales. 3 = El presidente o el parlamento son elegidos, pero el presidente es removido del cargo y/o reemplazado por medios semiconstitucionales. 4 = Todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones. El dato del 2000 de El Salvador corresponde al año 2002.

Fuente: PNUD, 2004.

poder civil, no dominio eclesiástico, administración de gobierno y gobierno local. En el cuadro IV.11 se observa el detalle del *ranking* obtenido por El Salvador y Guatemala a través de los años. Es importante anotar que este índice se recoge cada cinco años desde 1945, lo que permite tener una perspectiva longitudinal única desde la perspectiva de la medición empírica de la democracia.

El año en que El Salvador estuvo mejor ubicado entre la lista de 20 países fue 1970, en el cual obtuvo la posición 8, aunque en términos generales se mantuvo en posiciones intermedias a través de los años. No fue sino hasta la década 1980-1990 en que cayó a las posiciones inferiores. Desde entonces ha dado un salto importante en este índice, pasando del puesto 19 en el año anterior a la firma de la paz (1991), al puesto 10 en el año 2005. Guatemala por su parte, ocupó el puesto 10 en 1950, siendo éste el año en que resultó mejor ubicada. En general, antes de 1975 ocupó posiciones intermedias al igual que El Salvador. Sin embargo, desde 1980 ha permanecido entre los últimos países en términos de desarrollo democrático en la región latinoamericana. De hecho en las tres últimas mediciones ha ocupado la penúltima posición del ranking, es decir la casilla 19, solamente seguido por Haití. Al parecer

Cuadro IV.11*RANKING* DE EL SALVADOR Y GUATEMALA EN EL ÍNDICE FITZGIBBON-JOHNSON

Año	El Salvador	Guatemala
1945	13	12
1950	14	10
1955	11	14
1960	12	13
1965	11	13
1970	8	13
1975	10	15
1980	16	17
1985	17	19
1991	19	18
1995	17	19
2000	10	19
2005	10	19

El *ranking* representa el lugar ocupado por el país en comparación con los 20 países de la región latinoamericana en los que se midió el desarrollo democrático.

Fuentes: Kelly, 2002.

los Acuerdos de Paz no han logrado mejorar la imagen que tiene el país entre los académicos que participan en la encuesta Fitzgibbon-Johnson.

En el cuadro IV.12 se observa el detalle del lugar ocupado (ranking) en 2005 por ambos países en cada indicador individual que compone el índice de Fitzgibbon-Johnson. En los indicadores individuales, destaca que El Salvador se ubica muy por arriba de Guatemala en términos de madurez política, organización partidaria, sistema judicial y gobierno local. Aunque no tan marcadamente, también se ubica en un puesto superior a Guatemala en términos de libertad de prensa, elecciones libres, supremacía del poder civil dominación eclesiástica y administración de gobierno. En legislación social ambos se encuentran entre los últimos países de la región. Únicamente en el indicador de libertad de dominación extranjera se ubica Guatemala un puesto arriba de El Salvador.

En términos globales, los indicadores agregados presentados muestran resultados más positivos para El Salvador que para Guatemala. Podría pensarse que los indicadores mundiales y específicos para América Latina presentados presentan limitaciones, ya que en buena parte se basan en la opinión de expertos extranjeros. Por ello, se consideró fundamental realizar la comparación con base en las opiniones de los salvadoreños y los guatemaltecos mismos. Para ello se utilizan dos fuentes básicas de

Cuadro IV.12*RANKING* DE EL SALVADOR Y GUATEMALA SEGÚN INDICADORES DEL ÍNDICE FITZGIBBON EN 2005

Indicador	El Salvador	Guatemala
Madurez política	8	18
Libertad de dominación extranjera	15	14
Libertad de prensa	11	17
Elecciones libres	10	18
Organización partidaria	8	17
Sistema judicial	8	18
Fondos gubernamentales	11	18
Legislación social	15	19
Supremacía del poder civil	13	19
Dominación eclesiástica	12	18
Administración de gobierno	11	17
Gobierno local	9	18
Calificación global (promedio)	11.13	17.60
Ranking en la región latinoamericana	10	19

Fuente: Información y base de datos proporcionada por Joseph Kesler, coordinador del índice Fitzgibbon.

información: información recabada de entrevistas y boletas de juicio de valor de 100 miembros de las élites sociales, económicas y políticas (50 en cada país), así como información de encuestas de alcance nacional que permita conocer la opinión de los ciudadanos en general.

B. La valoración de las élites acerca de la democratización

En la sección anterior se analizó en detalle dónde se ubican El Salvador y Guatemala en términos de los estándares internacionalmente utilizados para medir avances democráticos. Para la construcción de muchos de los indicadores antes descritos y analizados, las instituciones a cargo de mantener esos indicadores recurren con frecuencia a los llamados expertos extranjeros, quienes llenan un cuestionario o boletas de juicio de evaluación acerca de sus percepciones de la situación existente en los países en cuestión. Para tener un contraste entre las opiniones de los expertos extranjeros y el liderazgo local, en esta sección se muestra ahora cuál es la valoración que hacen las élites en ambos países acerca de los avances y debilidades de sus procesos democráticos después de la firma de los respectivos Acuerdos de Paz. Cabe notar que al hablar de élites se incluye a los dirigentes no solo del sector empresarial o político, sino a dirigentes y líderes de diversos sectores sociales de cada uno de los países, incluyendo en el caso de Guatemala líderes indígenas.[30]

A estos líderes sociales, políticos y económicos se les pidió que llenaran una boleta de juicios de valor cuantitativa, acerca

de los diversos indicadores utilizados aquí para evaluar cada una de las cinco dimensiones de la democracia. Se les pidió que señalaran, utilizando los siguientes rangos:

0 Retroceso

1 No hay cambios

2 Avance leve

3 Avance moderado

4 Avance sustancial

En los capítulos individuales por país se presentaron los porcentajes de entrevistados que cayeron en uno u otro rango. Sin embargo, para

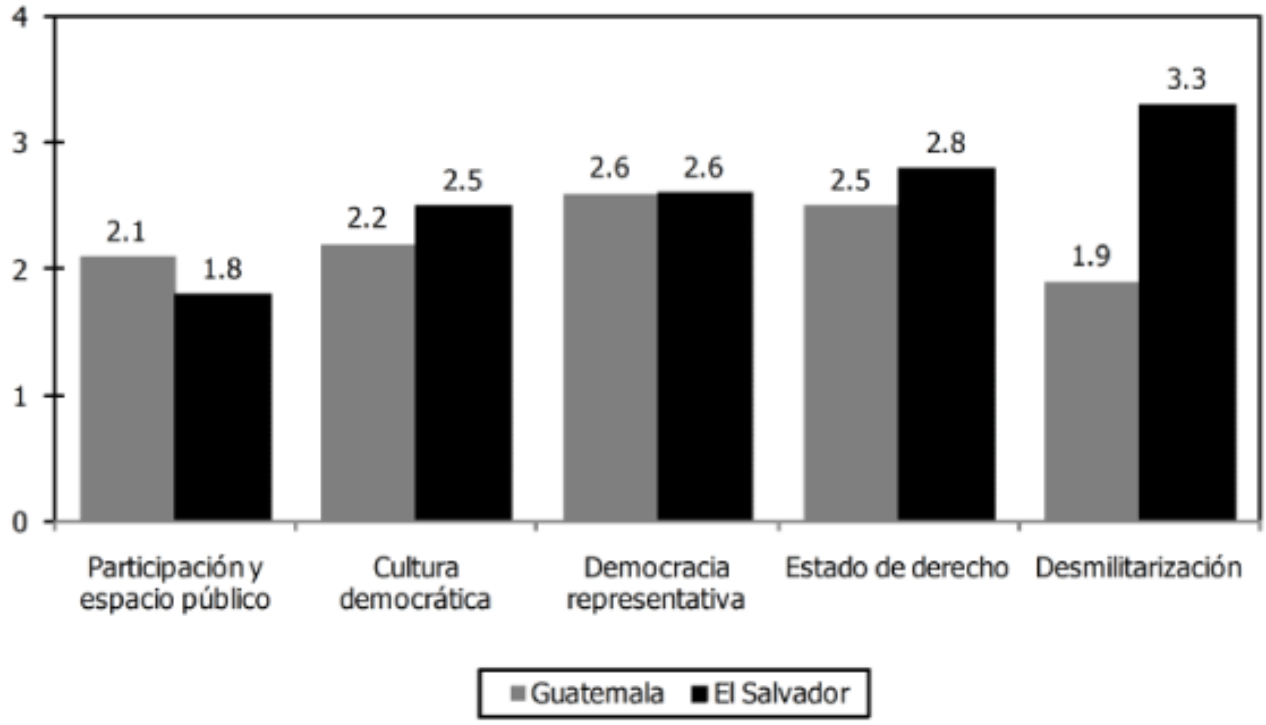
30. En el anexo se incluyen los listados de personas entrevistadas y de quienes llenaron la boleta de juicios de valor.

efectos comparativos entre ambos países es necesario utilizar el promedio de los resultados. En la interpretación de resultados debe considerarse que 0 es la peor calificación, mientras que 4 es la calificación ideal, que denotaría avances sustanciales en esa dimensión o indicador.

En la gráfica IV.5 se observa las calificaciones promedio dadas por los entrevistados a cada una de las dimensiones utilizadas en este estudio, es decir el Estado de Derecho, la democracia representativa, la participación y el espacio público, el fortalecimiento del poder civil y el fortalecimiento de la cultura democrática. En esta gráfica se muestran la agregación de los indicadores por dimensión; en las gráficas siguientes se mostrarán los indicadores que componen cada dimensión individual-mente.

Al analizar la gráfica IV.5 se observan varios aspectos en relación con la valoración dada por los salvadoreños y los guatemaltecos a su respectivo proceso de democratización. En términos globales se observa que en ninguno de los dos países hay una percepción de que las dimensiones han tenido avances sustanciales, ya que ninguna de ellas alcanza los cuatro puntos en la escala utilizada. Todos los indicadores se mantienen más bien entre 2 y 3 puntos, lo cual denota una percepción de avance leve a moderado en todas las dimensiones. En general los avances han sido

Gráfica IV.5GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN DE LAS ELITES SOBRE LOS AVANCES EN LA DEMOCRATIZACIÓN



Fuente: Base de datos de juicios valor, 2004.

mayores en El Salvador, el cual supera a Guatemala en tres de las cinco dimensiones: el tema de desmilitarización o fortalecimiento del poder civil, el Estado de Derecho y el fortalecimiento de la cultura democrática. El puntaje en la dimensión de democracia representativa es exactamente el mismo, mientras que Guatemala supera ligeramente a El Salvador en la dimensión de participación y espacio público.

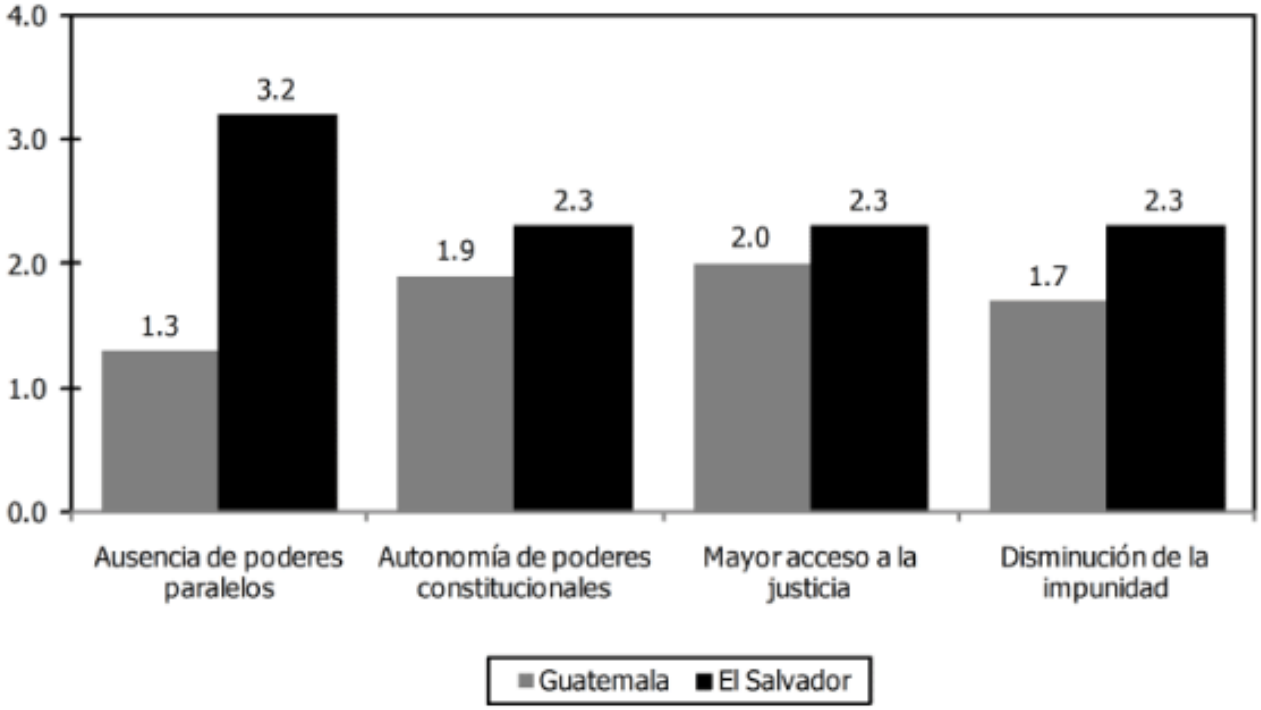
El análisis individual por país muestra que las élites salvadoreñas consideran que la dimensión de la democracia en que ha habido más avances desde la firma de la paz es en la desmilitarización o fortalecimiento del poder civil, siendo ésta la única dimensión en que se considera que hay avances importantes. En las dimensiones de Estado de Derecho, democracia representativa y cultura democrática los entrevistados en El Salvador consideraron que han existido ciertos avances, aunque no sustanciales. La única dimensión en la cual no se ha mostrado mayor cambio desde la firma de la paz es en la de participación y espacio público. Lo contrario ocurre en el caso de Guatemala, en donde la desmilitarización es el tema más débil, en el cual, según los líderes del país, el cambio es casi imperceptible. En ninguna de las otras dimensiones ha habido en Guatemala cambios importantes, aunque sí cambios leves en todas, siendo la más alta la dimensión de la democracia representativa. De hecho, el mayor puntaje en el caso guatemalteco se da precisamente en la dimensión de democracia representativa.

Se pasa ahora a analizar dimensión por dimensión, es decir los indicadores individuales que en cada dimensión evaluaron los entrevistados. En las gráficas IV.6 y IV.7 se observan los resultados para la dimensión del Estado de Derecho.

En el primer conjunto de indicadores El Salvador está por arriba de Guatemala. El liderazgo social, político y económico salvadoreño considera que en todos los indicadores ha existido un avance de leve a moderado, siendo el mayor avance en el indicador de ausencia de grupos paralelos, que de hecho pasa de la marca de los 3 puntos, siendo indicativo de avance moderado a sustancial. En los otros tres indicadores también consideran que ha habido cierto avance, es decir en el tema de autonomía de los poderes constitucionales, el mayor acceso a la justicia y la disminución de la impunidad. El caso de Guatemala es distinto. Los líderes sociales, políticos y económicos de ese país consideran que el único indicador en que ha habido un avance leve es en el mayor acceso a la justicia. En los otros tres indicadores no ha habido mayor cambio desde la firma de la paz siendo, caso contrario a El Salvador, el indicador de ausencia de grupos paralelos el más débil de todos.

Gráfica IV.6GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES RESPECTO A LOS AVANCES EN EL ESTADO

DE DERECHO

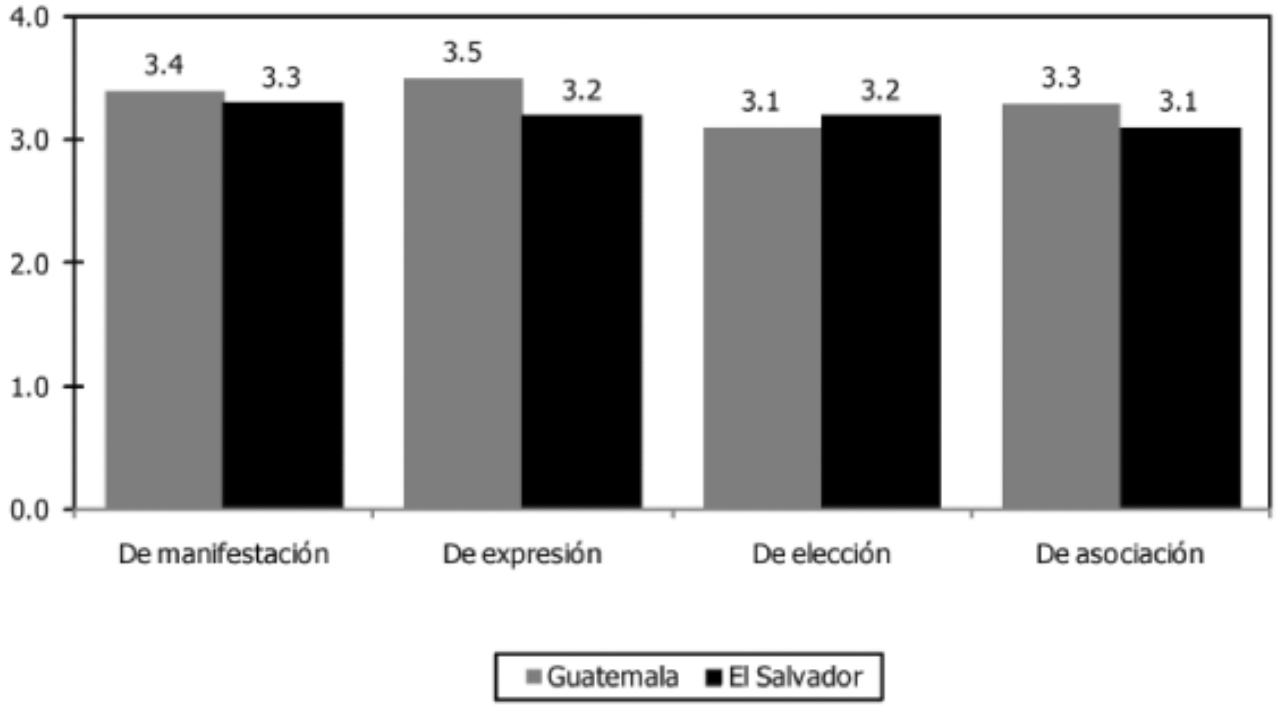


Fuente: Base de datos de juicios valor, 2004.

La gráfica IV.7 muestra otros aspectos del Estado de Derecho evaluados por los entrevistados, siendo éstos indicadores relacionados con las libertades existentes en cada país luego de la firma de la paz. Como se observa, en estos aspectos la situación es mucho más equilibrada entre ambos países, y de hecho bastante positiva para ambos. En todos los indicadores, en ambos casos, los entrevistados consideraron que ha habido avances entre moderados y sustanciales dado que los resultados están por arriba de los 3 puntos. En el tema de libertades Guatemala supera ligeramente a El Salvador en cuanto a la libertad de manifestación, la libertad de expresión y la libertad de asociación, quedando ambos países empatados en cuanto a la libertad de elegir. En el caso guatemalteco se considera que la libertad de expresión es la que ha tenido mayores avances, mientras que en el caso de El Salvador es la libertad de manifestación. En todas las libertades los hallazgos son altamente positivos. Estos hallazgos son importantes cuando se hace una evaluación global de cuáles son los aspectos en que las dos sociedades posconflicto han podido efectuar cambios en su proceso de democratización.

Ahora se traslada el análisis a otra dimensión de las consideradas en este estudio como pilares de la democratización, la de la democracia representativa. Debe recordarse que en este estudio se asume que la democracia representativa va más allá de la simple realización de elecciones

Gráfica IV.7GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES RESPECTO A LOS AVANCES EN LAS LIBERTADES



Fuente: Base de datos de juicios valor, 2004.

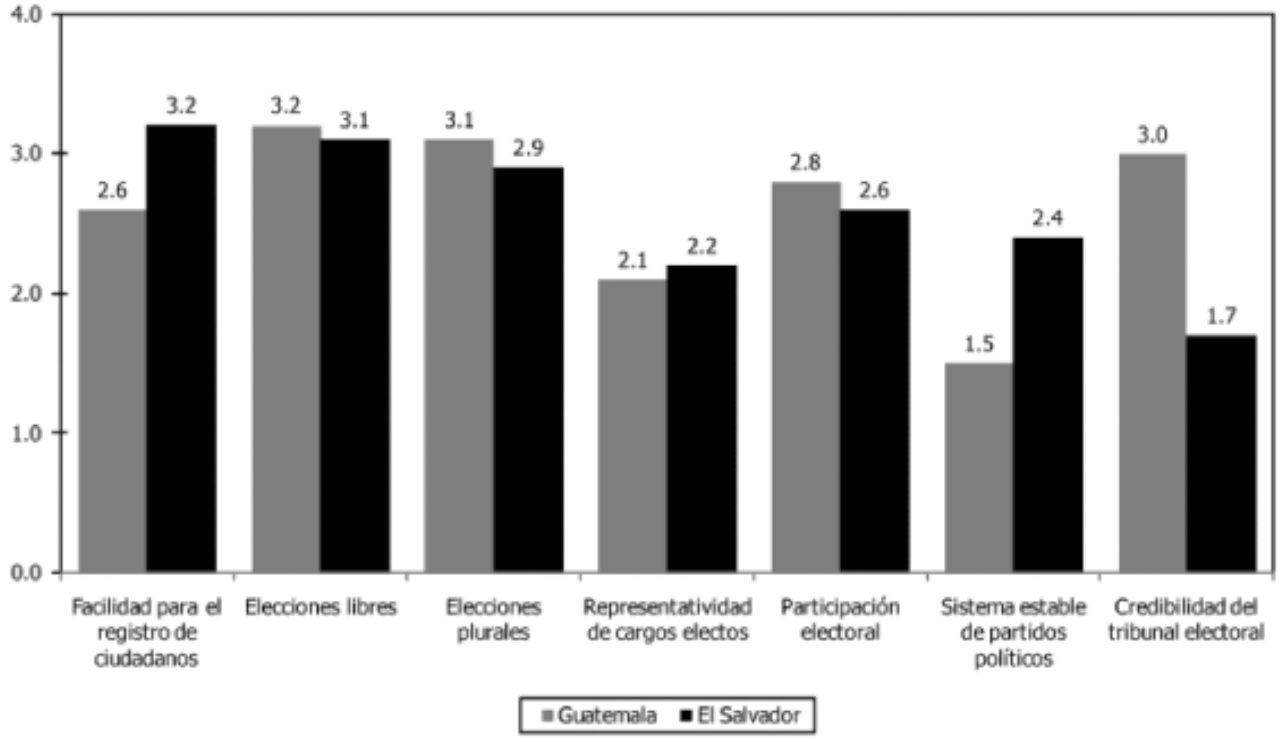
libres y limpias y que debe incluir aspectos como las facilidades para el registro de ciudadanos, la representatividad de los cargos de elección popular y el fortalecimiento de las instituciones electorales. En las gráficas IV.8 y IV.9 se observan los resultados. Se observa que globalmente en ambos países las élites entrevistadas consideran que ha habido cierto avance en casi todos los indicadores de democracia representativa, aunque en algunos indicadores el avance ha sido leve mientras que en otros ha sido moderado.

En la gráfica IV.8 se observa que hay dos indicadores en los que los salvadoreños denotan más avance según sus líderes: las facilidades para el registro de ciudadanos y las elecciones libres. En los otros dos indicadores el avance ha sido más bien leve, es decir en el pluralismo de las elecciones y en la representatividad de los cargos electos. En el caso guatemalteco, el mayor avance se registra según los líderes en la realización de elecciones libres y plurales, mientras que el avance ha sido leve en cuanto a las facilidades para el registro de ciudadanos y más tenue aun en cuanto a representatividad de los cargos públicos. Cabe resaltar que este último indicador es en ambos países el indicador de democracia representativa en que se percibe que los cambios han sido menos profundos.

La gráfica IV.8 también muestra otros aspectos de la dimensión de democracia representativa, que se relacionan más bien con aspectos institucionales. Primeramente, las élites de ambos países consideran que aunque de leve a moderado, ha habido avances en el indicador de participación electoral. En los otros indicadores sin embargo, se dan contrastes muy importantes. En El Salvador los entrevistados consideraron que en el tema de credibilidad del organismo electoral no ha habido cambios importantes, siendo este el único indicador de la democracia representativa que en ese país no superó la marca de los 2 puntos. En comparación, en Guatemala este es precisamente el único indicador en que se consideró que han existido cambios moderados y el único que alcanzó la marca de los 3 puntos. Esto deriva en parte de la distinta conformación de los tribunales electorales en ambos países. Mientras que en El Salvador el Tribunal Supremo Electoral está formado por representantes de los partidos políticos, en Guatemala la institución ha sido desde la Constitución de 1985, un organismo independiente, formado por magistrados no pertenecientes a partidos políticos y reconocidos gene-ralmente por sus contribuciones como juristas o académicos.

El otro contraste importante se da en el tema de estabilidad del sistema de partidos políticos, en el cual ocurre lo contrario. En este caso

Gráfica IV.8GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES RESPECTO A LOS AVANCES EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA



Fuente: Base de datos de juicios valor, 2004.

las élites salvadoreñas consideran que ha habido avance de leve a moderado, mientras que en el caso guatemalteco, es el único indicador en que se consideró que prácticamente no ha habido cambios desde la firma de la paz. Esto coincide con los análisis hechos por diversos académicos acerca del sistema de partidos políticos en ambos países, quienes han señalado que el sistema salvadoreño está mucho más institucionalizado que el guatemalteco. Mainwaring señala que un sistema institucionalizado de partidos políticos tiene ciertas características, entre ellas que los partidos principales permanecen en la escena política por años, que la volatilidad electoral (voto ciudadano por diferente partido en cada elección) es baja, que los partidos tienen raíces fuertes en la sociedad, que gozan de legitimidad (apoyo social) y que cuentan con recursos humanos y materiales significativos [Mainwaring, 2001]. Mientras que en Guatemala ninguna de estas características ha mejorado significativamente luego de la firma de la paz, en El Salvador la definición y fortalecimiento del FMLN y ARENA como las dos fuerzas políticas principales ha sido evidente. El electorado en ambos países también se ha identificado en distinta forma con las fuerzas políticas existentes. Mientras que en El Salvador existe mayor adhesión a los partidos, incluso en términos de ideología, en Guatemala la adhesión a una fuerza política determinada es más bien difusa [Azpuru, 2004].

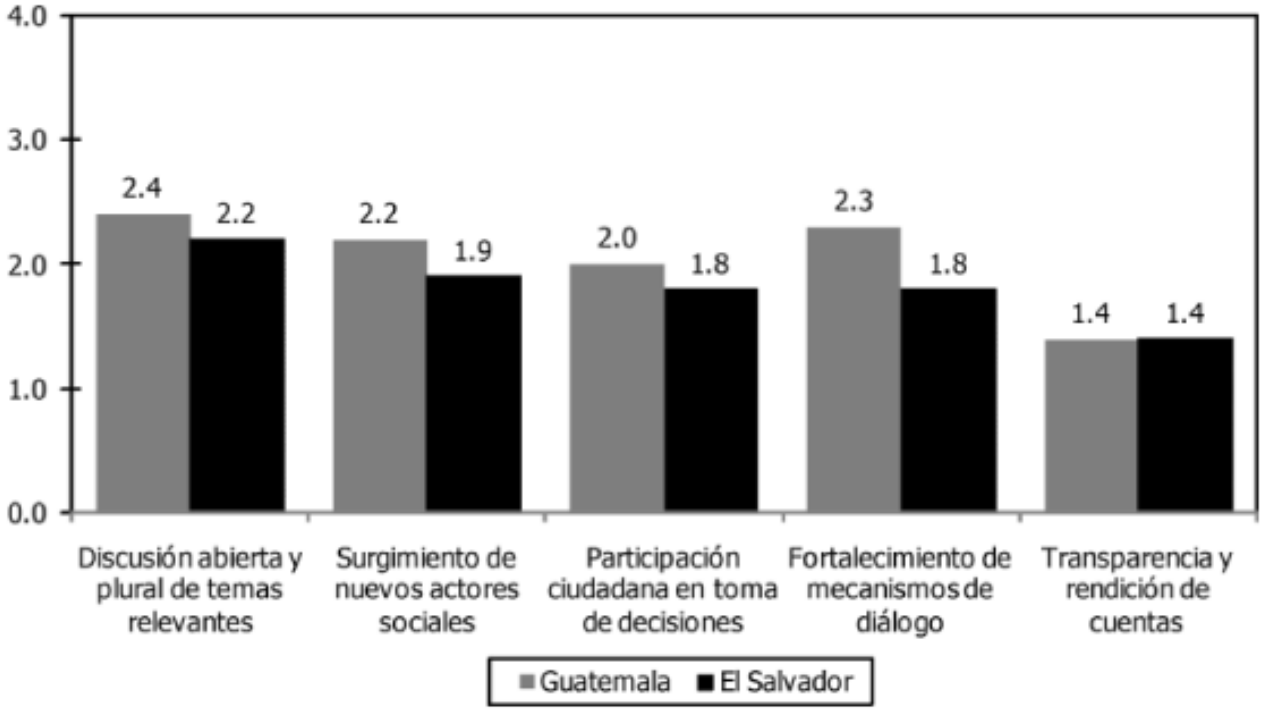
El análisis se traslada ahora a otra dimensión, el de la participación y el espacio público y las valoraciones que hacen las élites en cada país acerca de la situación existente en términos de avance o estancamiento en los indicadores de democracia participativa. Se asume, como se señaló en el marco teórico y en los capítulos específicos acerca de Guatemala y El Salvador, que la democracia participativa implica la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones acerca de políticas públicas, la creación de mecanismos institucionales de diálogo entre el estado y los ciudadanos y la discusión abierta de temas relevantes para el país. Se incluye también un indicador relacionado con la rendición de cuentas vertical, que O'Donnell ha llamado *vertical accountability* [O'Donnell, 1994: 55-69], es decir, el control social del manejo del los bienes públicos. En la gráfica IV.9 se observan los resultados para esta dimensión.

En la gráfica IV.9 se observa que el indicador más débil en ambos países es el de transparencia y rendición de cuentas. Los líderes sociales, políticos y económicos en ambos países consideran que en este tema no han habido mayores cambios desde la firma de la paz, dándose de hecho un empate en la calificación en ambos países. En los otros indicadores es interesante notar los contrastes, ya que en esta dimensión Guatemala supera a El Salvador en todos los indicadores restantes. En El

Salvador las élites consideran que el cambio ha sido más bien leve en cuanto al surgimiento de nuevos actores sociales, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo entre el estado y la sociedad. En el tema de la discusión abierta y plural de temas relevantes se considera que ha habido avance de leve a moderado, siendo este indicador el que ha denotado mayor avance.

En el caso guatemalteco, es también la discusión abierta y plural de temas relevantes el indicador en donde ha habido mayor avance en la dimensión de participación y espacio público según los entrevistados, superando Guatemala ligeramente a El Salvador en la calificación. En los otros indicadores de democracia participativa también obtiene Guatemala mejores marcas, en particular en lo relacionado con la creación de mecanismos de diálogo entre el Estado y la sociedad. Esto puede relacionarse con las diferencias en términos de participación social que se hizo evidente desde los procesos de negociaciones de paz en ambos países. Debe notarse sin embargo, que en el caso guatemalteco los avances percibidos van de leves a moderados, ya que ninguno de los indicadores superó la marca de los 3 puntos.

Gráfica IV.9GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES ACERCA DE LOS AVANCES EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



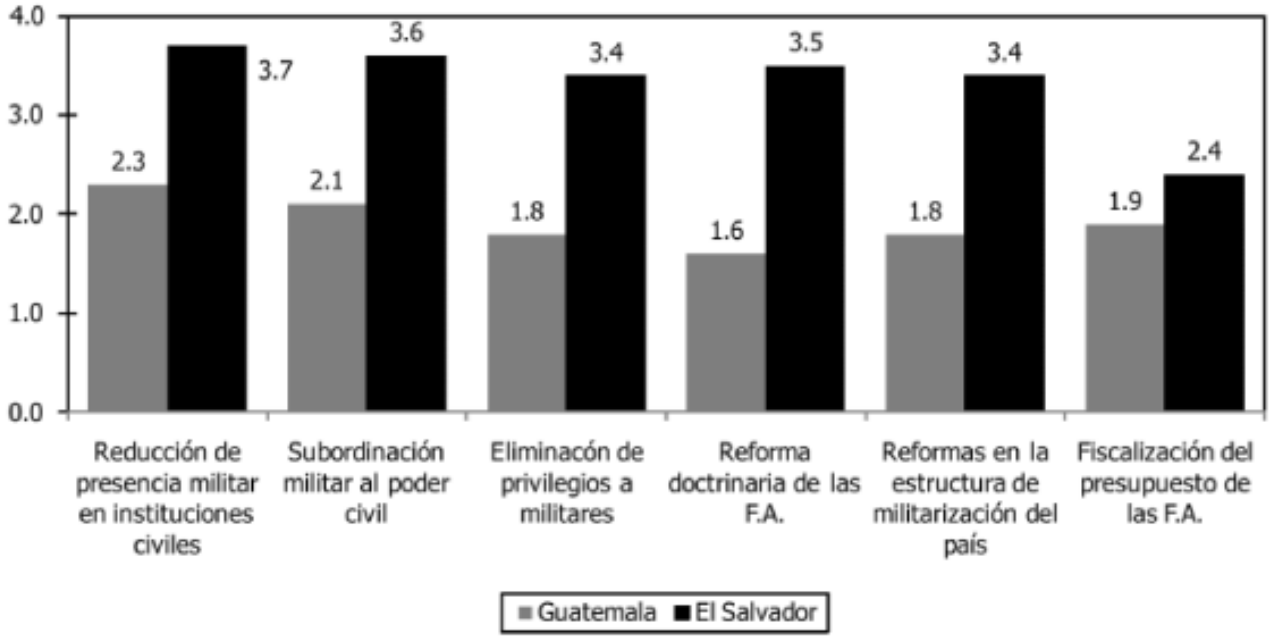
Fuente: Base de datos de juicios de valor, 1994.

Un tema crucial para la democratización en El Salvador y Guatemala es el fortalecimiento del poder civil, que también se considera aquí como desmilitarización. En los capítulos específicos y antes en este capítulo, se hizo ver cómo el involucramiento de las fuerzas armadas en el manejo del Estado y las políticas públicas de todo tipo ha sido históricamente en ambos países, uno de los mayores obstáculos a la paz y la democracia. En la gráfica IV.10 se observa en detalle cuánto consideran las élites locales que se ha avanzado en el control civil de las fuerzas armadas y en la desmilitarización del Estado.

El contraste entre las percepciones en ambos países es significativo, ya que en todos los indicadores El Salvador se ubica muy por arriba de Guatemala. Se observa que en El Salvador hay una visión altamente positiva acerca de los avances en materia de reducción de la presencia militar en instituciones civiles, la subordinación militar al poder civil y la eliminación de privilegios a los militares, siendo esta última el área en donde el avance ha sido mayor. Todos los indicadores superan los 3 puntos, lo cual denota avances de moderados a sustanciales en los mismos. En contraste, en el caso guatemalteco el indicador de eliminación de privilegios a militares no ha sufrido mayores cambios según los entrevistados, mientras que los indicadores de subordinación militar al poder civil y la reducción de presencia militar en instituciones civiles solo han

tenido un leve avance.

Gráfica IV.10GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES ACERCA DE LOS AVANCES EN EL FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL

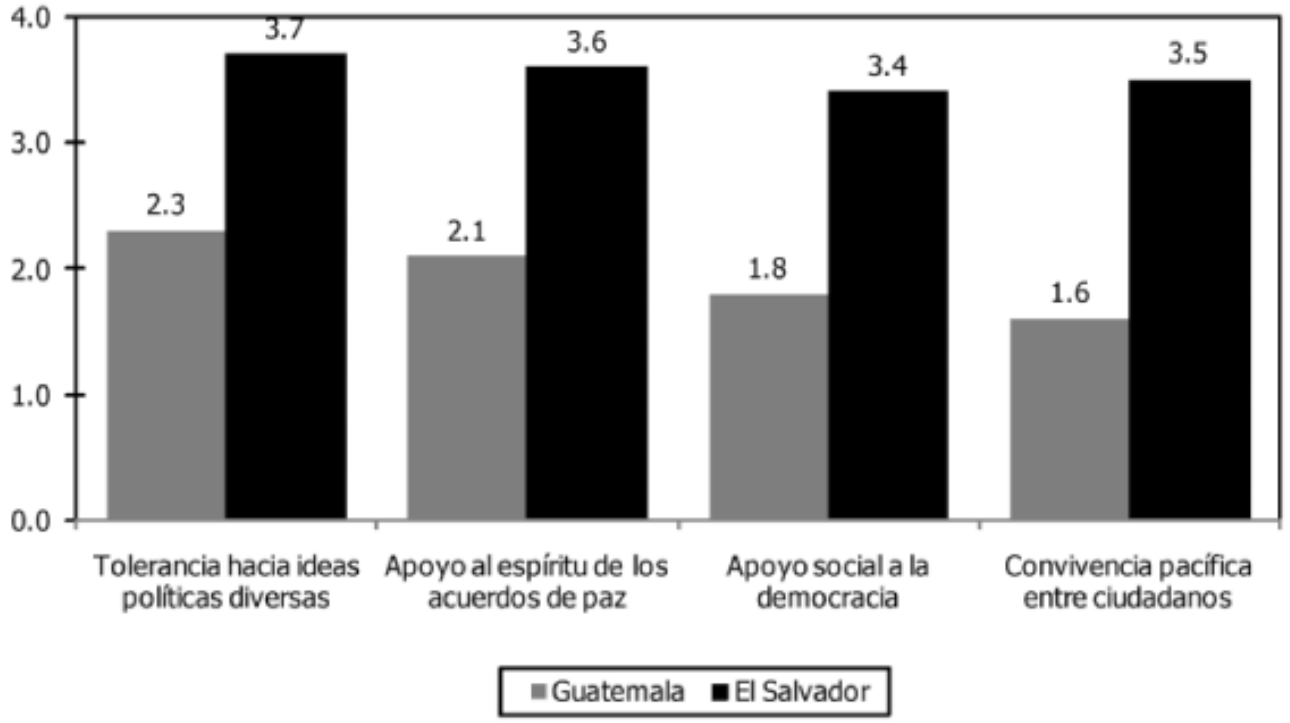


Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

En la gráfica IV.10 se observan, también, otros indicadores de la dimensión de fortalecimiento del poder civil. Se constata que las percepciones de los líderes locales salvadoreños con relación a los cambios en las fuerzas armadas son también marcadamente superiores a las percepciones de los guatemaltecos en relación con los cambios ocurridos en el Ejército en ese país. En El Salvador, tanto el tema de reforma doctrinaria de las fuerzas armadas como el de reformas en la estructura de militarización del país están por arriba de los 3 puntos, lo cual denota avances de moderados a sustanciales. El indicador de fiscalización del presupuesto de las fuerzas armadas es el más débil, pero aún en ese indicador de fortalecimiento del poder civil, se considera que ha habido avances, aunque más leves. Lo contrario ocurre en el caso de Guatemala, en donde ninguno de los tres indicadores señalados supera la marca de los 2 puntos, denotando que los líderes de ese país consideran que no han ocurrido cambios importantes en esos aspectos o que el cambio ha sido muy leve.

Estos hallazgos acerca de la dimensión de fortalecimiento del poder civil, adquieren sentido si se analizan a la luz de los contenidos de los Acuerdos de Paz en cada país. En El Salvador, como ya se anotó anteriormente, la desmilitarización del país era uno de los componentes

Gráfica IV.11GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES ACERCA DE LOS AVANCES EN LA CULTURA DEMOCRÁTICA



Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

centrales de los acuerdos, mientras que en Guatemala pasó a ser uno más de los temas acordados.

Finalmente, en cuanto a la valoración de los líderes guatemaltecos y salvadoreños con respecto a las diferentes dimensiones incluidas en este estudio, se muestran los resultados de la dimensión de fortalecimiento de cultura democrática. Se ha señalado en el marco teórico que la cultura democrática ha pasado a ser considerada en años recientes, como uno de los pilares fundamentales de cualquier proceso de construcción de la democracia, adquiriendo mayor relevancia en sociedades posconflicto, en las cuales la polarización, la desconfianza y la falta de diálogo y negociación para resolver diferencias son más comunes. En la gráfica IV.11 se observa la valoración hecha por las élites en ambos países acerca de la cultura democrática general existente en el país.

Se puede observar que en el caso de El Salvador, los líderes consideran que en la sociedad en general ha habido avances leves en todos los indicadores (todos superan la marca de los 2 puntos), en especial en el indicador de tolerancia hacia ideas políticas diversas, aunque también en el apoyo social hacia la democracia y el apoyo al espíritu de los Acuerdos de Paz. El indicador más débil es el de convivencia pacífica entre ciudadanos. En el caso de Guatemala, solo en dos de los indicadores consideran los líderes que ha existido avance de leve a moderado: en la tolerancia hacia ideas políticas diversas y el apoyo social hacia la democracia. En los otros dos indicadores, el apoyo al espíritu de los Acuerdos de Paz y en especial la convivencia pacífica entre ciudadanos, se considera que ha habido poco cambio.

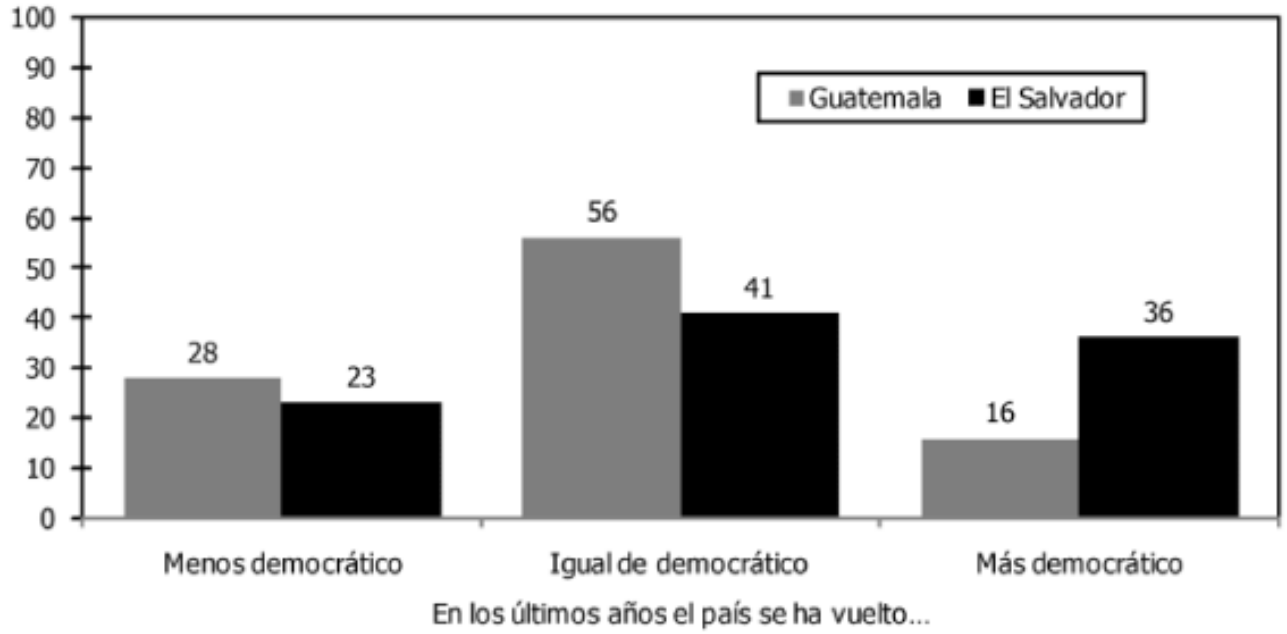
C. La opinión de los ciudadanos acerca de la democratización y la paz

En la sección inmediata anterior se obtuvo una visión global acerca de las valoraciones que hacen las élites locales acerca de la democratización en El Salvador y Guatemala. Se analiza ahora la percepción de la ciudadanía en general, lo cual se hace a través de encuestas nacionales realizadas en ambos países en el primer semestre del año 2004 como parte del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP). Datos más específicos acerca de cada país se encuentran en los capítulos II y III de este estudio respectivamente. En esta sección solamente se presenta una visión general. En la gráfica IV.12 se observa primeramente si los ciudadanos piensan que su país en los últimos años se ha vuelto más democrático, igual de democrático o menos democrático.

Los resultados muestran que un 36% de salvadoreños expresó que su país se ha vuelto más democrático, mientras que en Guatemala solo el 16% de los entrevistados pensaron así. En ambos lugares alrededor de un tercio de la población piensa que su país se ha vuelto menos democrático, pero la mayoría considera que está igual. A continuación se presentan algunas gráficas relacionadas con cada una de las dimensiones de democracia utilizadas en este estudio. Los resultados representan promedios en una escala de 0-100 puntos, en la cual 100 puntos es la calificación ideal y 50 puntos la calificación mínima positiva. Todos los resultados por debajo de 50 puntos denotan un resultado más bien negativo.

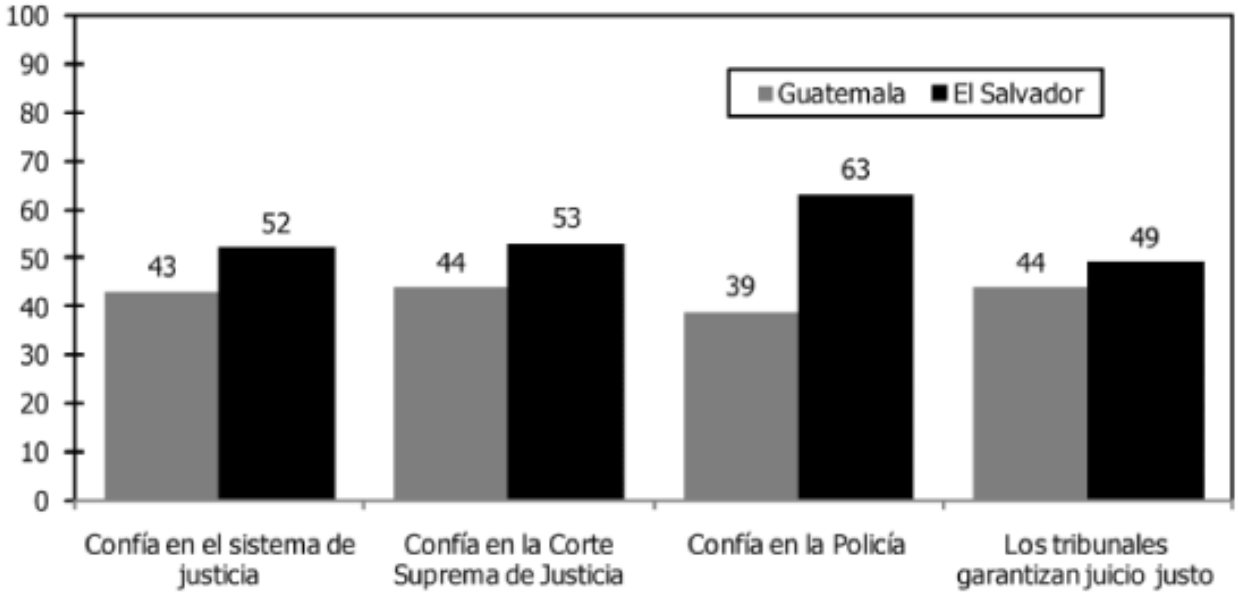
En la gráfica IV.13 se observa la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia y las instituciones relacionadas con el Estado de Derecho en cada país. Puede verse que en ambos países los promedios de los diversos indicadores son todavía bajos, aunque en El Salvador en tres de ellos pasan la línea de referencia de 50 puntos. En otras palabras, los salvadoreños en comparación con los guatemaltecos, denotan mayor confianza en el sistema de justicia, en la Corte Suprema de Justicia y en especial en la Policía Nacional, en donde la diferencia es significativa entre ambos países. En la última barra se muestra que la percepción de que los tribunales garantizan un juicio justo es más bien baja en ambos

Gráfica IV.12GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA RESPECTO A LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA, 2004(Porcentajes)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 1994.

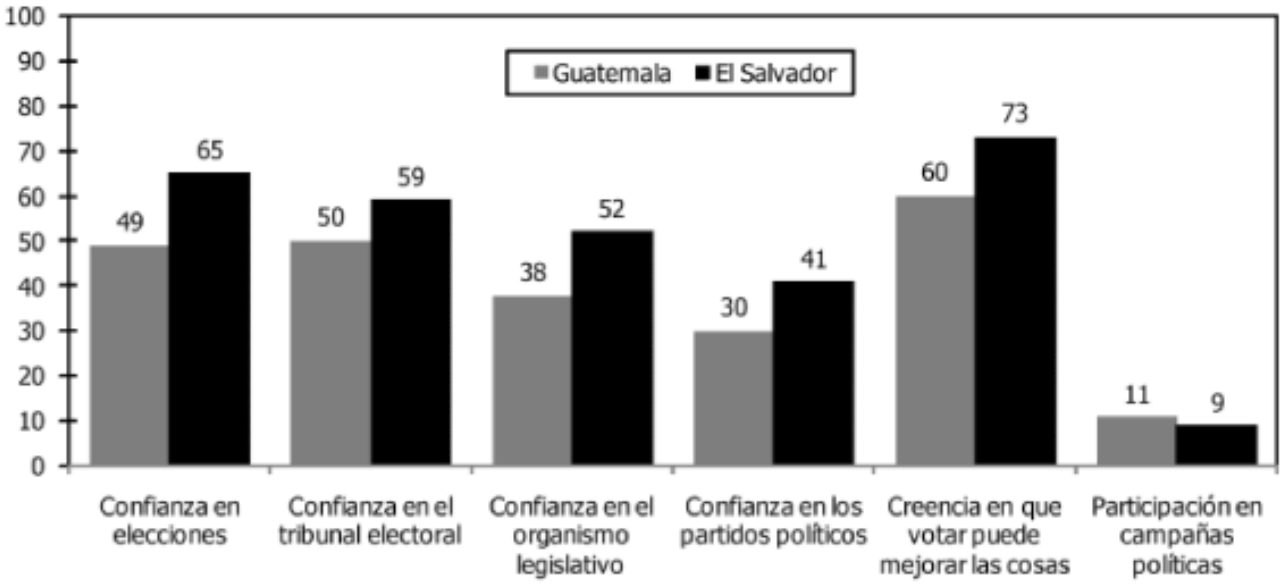
Gráfica IV.13GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DEL ESTADO DE DERECHO(Escala 0-100)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 1994.

caso. En relación con la segunda dimensión, la democracia representativa, se muestran algunos indicadores en la gráfica IV.14.

Gráfica IV.14GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, 2004(Escala 0-100)



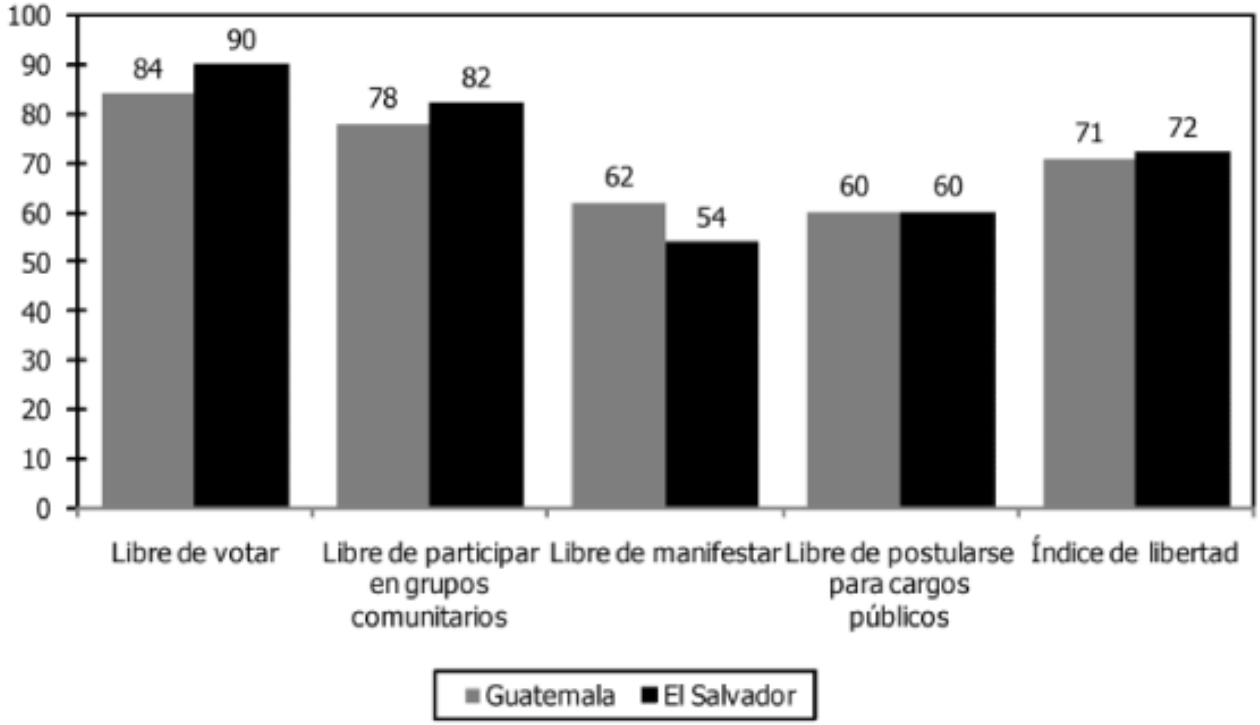
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 1994.

Se observa que en esta dimensión los resultados comparativos entre los dos países muestran que nuevamente El Salvador aparece por encima de Guatemala en casi todos los aspectos, con excepción de la creencia en que el voto puede mejorar las cosas, en el cual ambos países tienen resultados muy positivos. En el caso salvadoreño existe una alta confianza en las elecciones, siendo el promedio de 65 puntos. En Guatemala, ésta no pasa de la línea de referencia de 50 puntos pero se ubica en un lugar cercano. La confianza en el Tribunal Electoral, el Congreso y los partidos políticos también está por arriba de Guatemala en el caso salvadoreño. Las diferencias entre los grados de confianza en la Asamblea Legislativa y los partidos políticos en ambos países, son una muestra más del mayor grado de institucionalización de los partidos en El Salvador. Finalmente, ambos países alrededor del 10 por ciento de la población indicó haber participado en campañas políticas en la última elección. En la Gráfica IV.15 se observan los resultados relacionados con la participación y el espacio

público.

Al enfocar el análisis en la tercera dimensión utilizada en este estudio, la participación y espacio público, la situación es más equilibrada entre ambos países. Se observa que en cuanto a la percepción de libertad para

Gráfica IV.15GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN Y EL ESPACIO PÚBLICO, 2004(Escala 0-100)

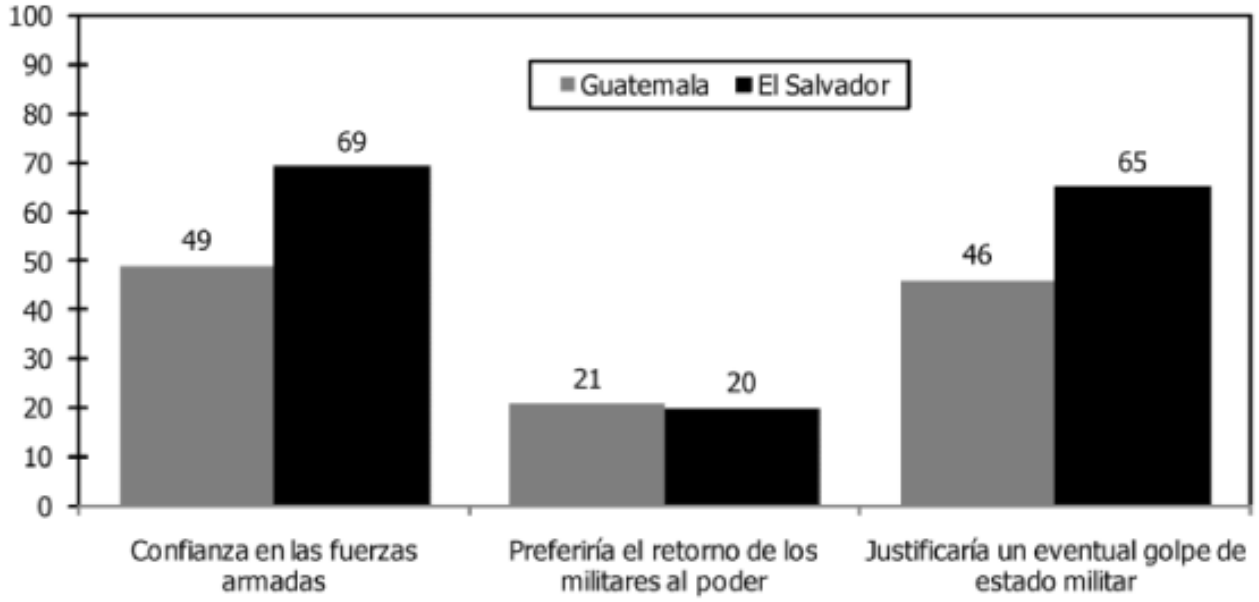


Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 1994.

realizar actividades básicas de una democracia, en ambos países los resultados son altamente positivos. El puntaje de la población que indicó sentirse sin temor de votar está por arriba de 80 y por arriba de 75 en el caso de participar en grupos comunitarios. La situación no es tan positiva en el caso de la libertad para manifestar, donde Guatemala aparece por rara vez encima de El Salvador. En el caso de la libertad para postularse a cargos públicos, el resultado en ambos países es idéntico, con un puntaje de 60. El índice global de percepción de libertad, conformado por la agregación de las cuatro libertades, en ambos países se ubica por en el extremo positivo, es decir por arriba de los 50 puntos de referencia. Estos resultados corroboran la percepción de las élites entrevistadas, quienes le dieron un alto puntaje al avance en las libertades políticas en ambos países. Una dimensión fundamental en la democratización de ambos países, como se ha señalado anteriormente, es el fortalecimiento del poder civil. En términos de la opinión pública sobre este aspecto no se cuenta con muchos indicadores relacionados en la encuesta de LAPOP en 2004, pero algunos resultados se muestran en la gráfica IV.16.

Se observa que al preguntarse a los entrevistados acerca de la confianza en sus fuerzas armadas, se encuentra que los salvadoreños denotan mayor confianza en las mismas, lo cual puede ser producto de la renovación que se hizo del Ejército en ese país. Cabe notar que los salvadoreños denotan mayor confianza en todas las instituciones públicas

Gráfica IV.16GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL(Escala 0-100)



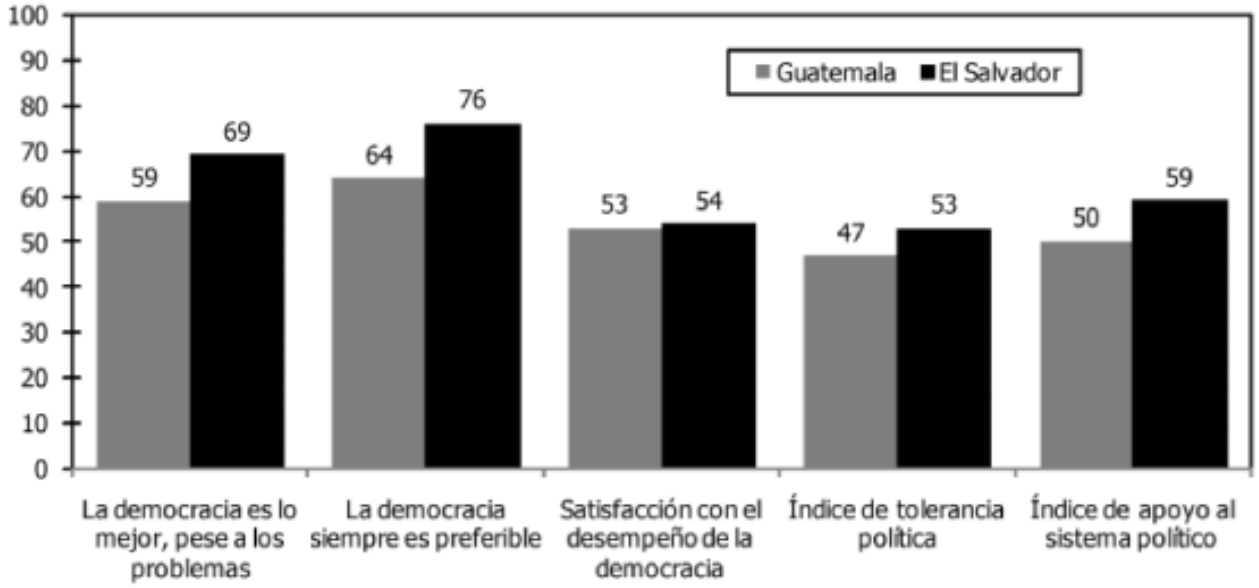
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 1994.

en comparación con Guatemala y las fuerzas armadas no son la excepción. Sin embargo, algunos han señalado que un alto nivel de confianza en el Ejército no es necesariamente positivo en sociedades en las que los militares han intervenido repetidamente en la política a través de la historia. Un aspecto que resulta interesante es notar que los salvadoreños tienen un nivel de apoyo más alto hacia un eventual golpe de estado militar, lo cual es un resultado que da lugar a investigaciones más profundas y puede estar relacionado precisamente con la alta confianza en la institución armada.

En ambos países se encuentra que alrededor de una quinta parte de los entrevistados indicaron que preferirían el retorno de los militares al poder. Este resultado puede ser preocupante cuando se considera que según la teoría democrática, todos los ciudadanos deberían considerar la democracia como el único juego posible (*the only game in town)*. En estas dos sociedades posconflicto, todavía quedan aparentemente bolsones de autoritarismo, reflejados en ciudadanos que estarían anuentes a volver al pasado. La última de las cinco dimensiones de la democracia analizadas en este estudio es la del fortalecimiento de la cultura democrática. En la Gráfica IV.18 se observan diversos indicadores relacionados con el estado de la cultura democrática en El Salvador y Guatemala.

De nuevo, El Salvador obtiene mejores resultados *vis-à-vis* Guatemala. En relación con las dos primeras variables, los salvadoreños denotan

Gráfica IV.17GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA CULTURA DEMOCRÁTICA(Escala 0-100)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 1994.

mayor adherencia hacia la democracia como sistema político, considerándolo como el mejor sistema posible a pesar de sus posibles defectos. En el caso de la satisfacción con el desempeño de la democracia los resultados son similares. Los salvadoreños denotan sin embargo, una mayor tolerancia política y mayor apoyo hacia el sistema político. En términos generales, puede decirse que de conformidad con estos indicadores, los salvadoreños tienen una cultura democrática más fuerte que los guatemaltecos. Uno de los aspectos que se han señalado con relación a esto en otros estudios, es que en El Salvador existe un programa de educación cívica, el cual no existía sino hasta hace poco en Guatemala.

3.3. LAS TAREAS PENDIENTES: LA DEMOCRACIA SOCIAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

A. Los indicadores de bienestar social

En años recientes se ha insistido en la debilidad de las democracias electorales en América Latina, apuntando a que éstas no cuentan con suficiente apoyo social y que sufren de problemas crónicos como ineficiencia, corrupción. El punto en que más se ha insistido es que las democracias no han proveído a los ciudadanos de un mejor nivel de vida, lo cual ha incidido en la deslegitimización de la misma.[31] Barnes señala que si la democracia no produce prosperidad, al menos en el mediano plazo, es proclive a perder legitimidad [Barnes, 2001].

Aunque este estudio se centra en la democratización política, sus logros y debilidades, es también importante presentar alguna información acerca de la que ha sido llamada democracia social. Foweraker *et al*. señalan que una definición social de la democracia establece productos programáticos que un proceso democrático debe cumplir, los cuales incluyen el establecimiento de un estado de bienestar social, que provea ampliamente a los ciudadanos con recursos en las áreas de salud, educación y bienestar. Mencionan que un régimen no democrático puede tener metas sociales amplias, que lo califiquen como democracia social, pero que no puede hablarse de democracia real si no se tiene a la par el respeto a los derechos políticos y civiles de los ciudadanos [Foweraker *et al*., 2003: 36].

31. Ver por ejemplo el Informe sobre la democracia en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD, 2004]. Ver también Ratliff, 2005.

El debate académico en años recientes se ha orientado en la misma pregunta, pero en la dirección contraria: ¿Es posible hablar de democracia real cuando se da el respeto de los derechos políticos y civiles, pero cuando no se tiene democracia

social, es decir bienestar mínimo para toda la población? La respuesta de la visión procedimental de la democracia es que sí es posible, enfatizando que lo fundamental es la provisión de derechos políticos y civiles y la creación o fortalecimiento de instituciones políticas necesarias a la democracia para su buen funcionamiento. A partir de allí, se argumenta, se puede construir la democracia social, siguiendo un modelo que promueva el crecimiento económico y que eventualmente lleve los beneficios del desarrollo a todos los ciudadanos. El modelo económico que luego del Consenso de Washington se ha concebido como el más adecuado para Am'rrica Latina es el de economía de libre mercado. La discusión acerca de los efectos del modelo neoliberal

Cuadro IV.13Indicadores sociales y económicos para El Salvador y Guatemala

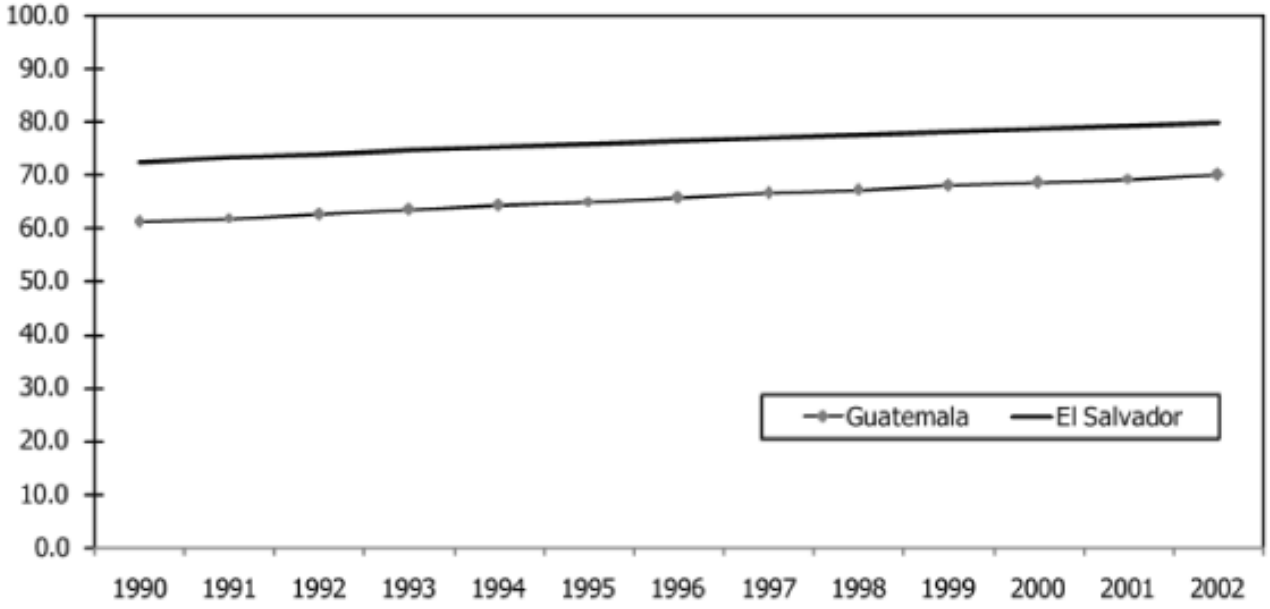
Indicador	El Salvador		Guatemala	
	1990	2005	1995	2005
Coeficiente Gini de desigualdad		0.525*(2002)		0.543*(2002)
Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza		48.9*(2002)		59.9*(2002)
Mortalidad infantile (x 1000 nacimientos)	40.2*(1990-95)	32.0*(1995-2000)	51.1*(1990-95)	46*(1995-2000)
Desnutrición infantil (porcentaje)		23.3*(1998)		46.4*(1999)
Expectativa de vida al nacer		71***		67***
Analfabetismo (15 años y más), porcentaje	27.5*(1990)	21.3*(2000)	38.9*(1990)	31.4*(2000)
Tasa neta de matricula primaria		80.6* (1999)		81.0* (1999)
índice de desarrollo humano	0.576*** (1993)	0.722*** (2003)	0.580*** (1993)	0.663*** (2003)
Porcentaje de población rural	51**	41**	57**	54**
Ingreso per cápita (GDP, dólares de 1995)	$1,377**	$1,790**	$1,469**	$1,545**

*Informe sobre la democracia en América Latina, PNUD.

**Base de datos del proyecto Democracy Promotion.

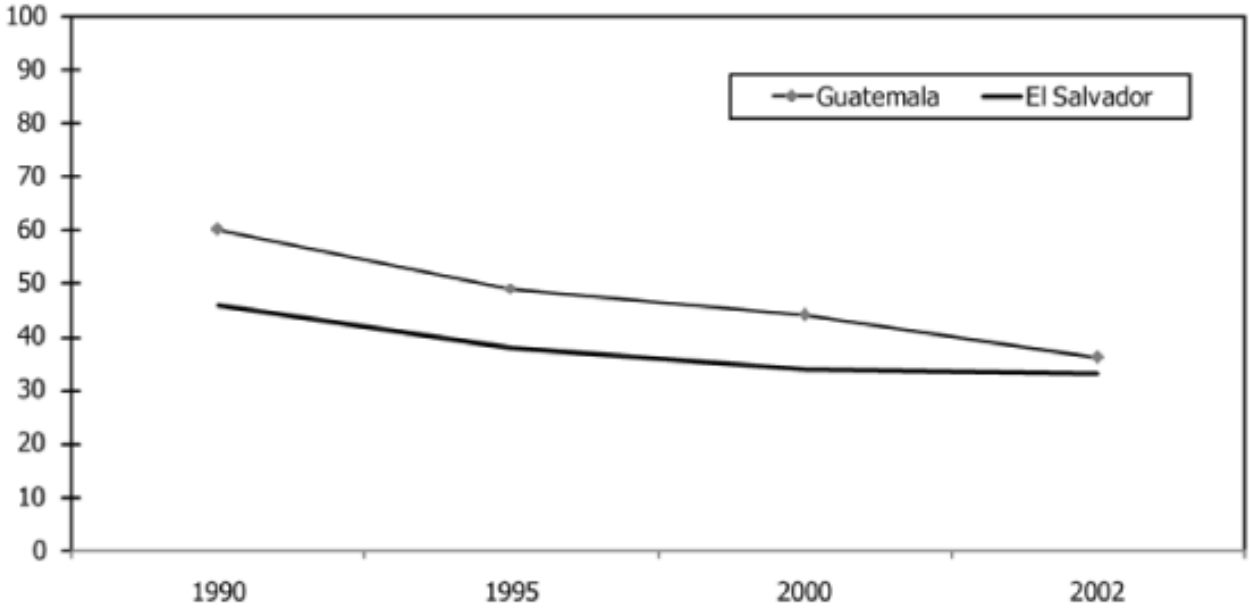
***Naciones Unidas, Human Development Reports.

Gráfica IV.18GUATEMALA Y EL SALVADOR: TASA DE ALFABETISMO, 1990-2003(Porcntajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto Democracy Promotion.

Gráfica IV.19GUATEMALA Y EL SALVADOR: MORTALIDAD INFANTIL, 1990-2002(Por cada 1,000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto Democracy Promotion.

que se ha implementado en la mayoría de las nuevas democracias en la región latinoamericana desde hace varias décadas va más allá del propósito de este estudio. Cabe indicar, sin embargo, que el mismo se ha quedado corto en la mayoría de países con relación al logro de metas sociales [Weyland, 2004].

Uno de los estudios que argumenta que la falta de democracia social puede llegar a afectar el desarrollo mismo de la democracia política es el *Informe sobre la democracia en América Latina*, producido por el PNUD en 2004. A partir de los datos contenidos en ese informe, así como otros datos agregados se ha construido el cuadro IV.13, en el cual se muestra la comparación de algunos indicadores sociales y económicos en El Salvador y Guatemala. En la medida de lo posible se comparan los valores existentes pocos años antes de firmar la paz en cada país, con los valores existentes en el año 2005 (o el año más cercano encontrado). Ello permite hacer un análisis longitudinal de los cambios ocurridos luego de la firma de la paz. En otros casos, sólo se encontraron datos recientes, en los cuales la comparación debe hacerse entre países.

En las gráficas IV.18 y IV.19 se observa en mayor detalle los cambios longitudinales ocurridos. En la gráfica IV.18 se ve

que el alfabetismo ha ido en aumento. En la gráfica IV.19 se observa que la mortalidad infantil ha decrecido significativamente con los años, pero que todavía continúa siendo alta, en especial en el caso de Guatemala.

Los indicadores que pudieron compararse longitudinalmente muestran claramente que han existido mejoras importantes en ambos países en el periodo del posconflicto, ya que entre otras cosas se ha reducido la mortalidad infantil y el analfabetismo y se ha mejorado en el índice de desarrollo humano. No obstante, persisten serios déficit en materia de igualdad social (como lo indica el coeficiente de Gini) y pobreza. En ambos países, el porcentaje de personas viviendo bajo la línea de pobreza es dramático, en especial en el caso de Guatemala, en donde casi el 60% de la población está en esa categoría. El ingreso per cápita por otro lado, ha aumentado, lo que indica que el crecimiento económico no se ha estancado, pero no ha impactado el ámbito social.

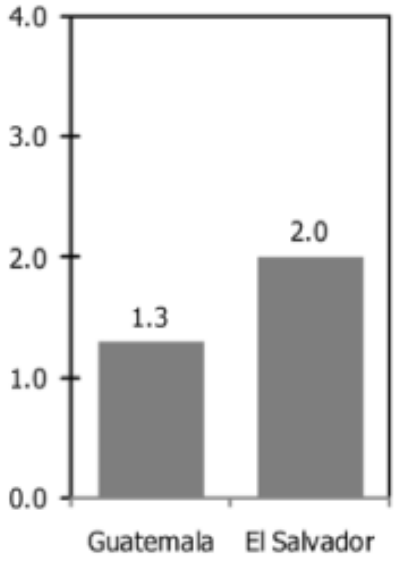
B. El Talón de Aquiles: la inseguridad pública

Diversos estudios han señalado que la delincuencia común y la violencia no política han sufrido incrementos importantes desde la firma de los Acuerdos de Paz, haciendo que muchos de los logros de los procesos de democratización y paz se vean desmerecidos. Datos específicos acerca de la inseguridad se presentan en los capítulos correspondientes a cada país en este estudio. Aquí se hace una comparación entre la percepción de las élites entrevistadas y la percepción ciudadana general con relación al tema. En cuanto a la percepción de los líderes locales, algunos resultados se observan en la gráfica IV.20.

Como se observa, en ninguno de los dos casos se considera que ha habido retrocesos en esa materia desde la firma de los acuerdos de paz. En el caso de El Salvador los entrevistados consideran que ha habido un leve avance, mientras que en el caso de Guatemala se considera que no ha habido mayores cambios. Cabe recordar que en esta escala, las calificaciones por arriba de tres puntos denotan avances importantes, los cuales no se dan obviamente en ninguno de los dos casos, pero tampoco fue evaluado este indicador en forma totalmente negativa, al menos globalmente hablando. Es evidente que en las calificaciones individuales hechas por los entrevistados, más de alguno puede haber considerado que ha habido retrocesos, pero la agregación de todas las respuestas da los resultados que se muestran en la gráfica IV.20.

Con relación a la percepción de la ciudadanía en general, se recurre nuevamente a la base de datos del proyecto de LAPOP, basado en encuestas nacionales realizadas en el primer semestre del año 2004. En la gráfica IV.21 se observa cuál es la magnitud del problema de la delincuencia en la percepción de los ciudadanos.

Gráfica IV.20GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIONES DE LAS ELITES ACERCA DE LOS AVANCES EN SEGURIDAD PÚBLICA

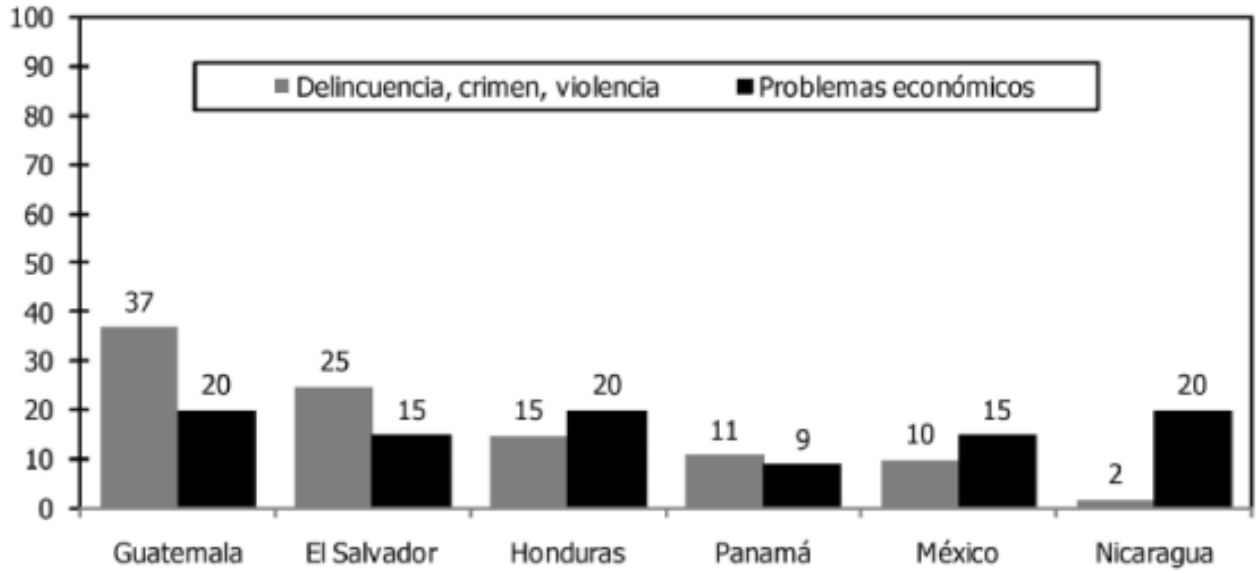


Fuente: Base de datos de juicios de valor, 2004.

Se observa que al preguntárseles cuál es el problema más serio que está enfrentando su país, un alto porcentaje (37% en Guatemala y 25% en El Salvador) mencionaron la delincuencia, el crimen o la violencia. Éste es de hecho el problema más grave mencionado en Guatemala, seguido por la respuesta de problemas económicos, el cual fue mencionado por 20% de los entrevistados. En el caso de El Salvador, la criminalidad y la violencia también fueron mencionados como los más importantes, junto con el desempleo. En el resto de países de la región incluidos en el estudio estos problemas fueron secundarios a otros problemas como el desempleo, la pobreza y los problemas económicos expresados en forma individual. Si éste es un problema de las sociedades posconflicto es debatible, ya que en la gráfica se observa que a pesar de ser Nicaragua una sociedad posconflicto sólo un 2% de la población mencionó el crimen y la delincuencia como el principal problema del país. En todo caso, es claro que para Guatemala y El Salvador, la criminalidad, violencia e inseguridad en general, son altamente relevantes.

Algunos estudios han demostrado que la inseguridad está afectando la legitimidad de la democracia en América Latina, y Guatemala y El Salvador no son la excepción. Los ciudadanos que se sienten inseguros, temerosos de la delincuencia, sienten que el Estado no los protege y esto disminuye su confianza no sólo en la policía o el sistema de justicia, sino

Gráfica IV.21PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE CUÁL ES EL PROBLEMA MÁS GRAVE QUE ENFRENTA SU PAíS (Porcentajes)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

Cuadro IV.14PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD FíSICA EN AMÉRICA LATINA, 2004(Porcentajes)

	Muy seguro	Algo seguro	Algo inseguro	Muy inseguro	Total entrevistados
México	21.4	43.2	27.1	8.3	1,545
Guatemala	20.3	37.5	26.8	15.4	1,658
El Salvador	28.6	29.1	25.3	17.0	1,579
Honduras	29.6	33.8	25.7	11.0	1,485
Nicaragua	25.4	31.2	25.6	17.8	1,407
Costa Rica	26.5	35.5	22.9	15.1	1,495
Panamá	18.7	36.7	28.7	15.9	1,619
Colombia	29.2	32.9	25.3	12.7	1,475
Ecuador	24.6	40.4	25.5	9.5	2,963

Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

en todo el sistema político y en la democracia misma.[32] En el caso de Guatemala y El Salvador, alrededor del 40% de los

entrevistados indicaron sentirse inseguros en su barrio,[33] lo cual es un porcentaje alto, pero nuevamente, no dramáticamente distinto de los otros países latinoamericanos que no son sociedades posconflicto. Los datos se observan en el cuadro IV.14.

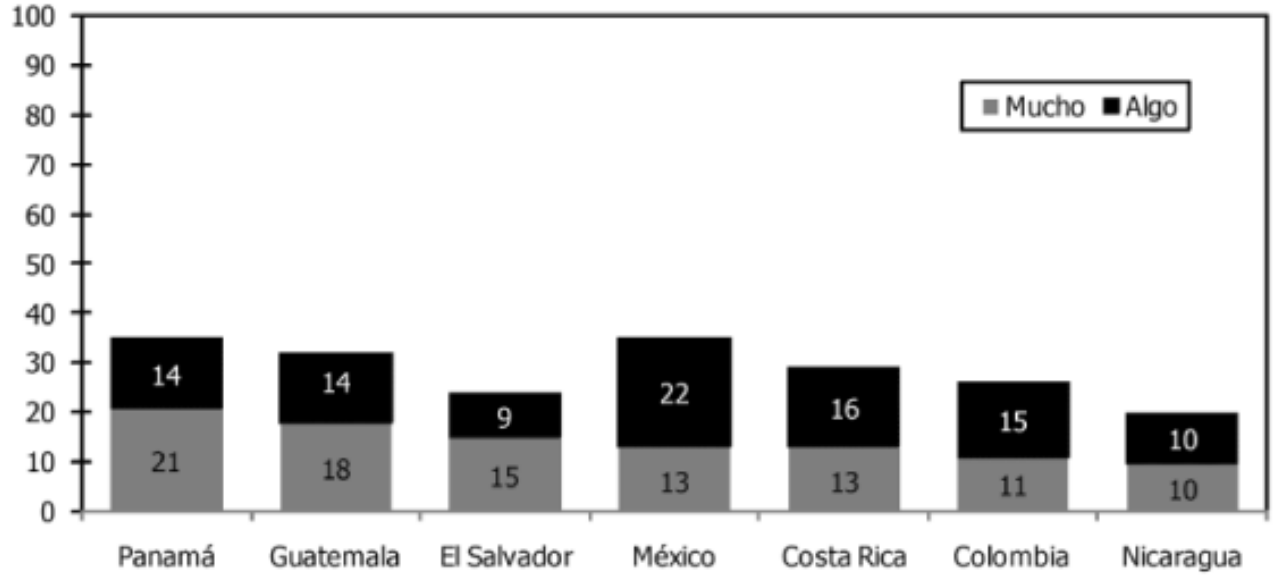
Se ha señalado que una de las fuentes de incremento de la delincuencia común y la violencia social en los años del posconflicto es el surgimiento de maras o pandillas juveniles. En la gráfica IV.22 se muestra el porcentaje de personas que en diversos países indicaron sentir que su barrio es afectado por las maras.

Como se observa, Guatemala y El Salvador tienen porcentajes un poco más altos que el resto de países con excepción de Panamá, pero la diferencia no es sustancial. Estos resultados denotan que el fenómeno de las pandillas se ha extendido por varios países de América Latina, no únicamente en las sociedades posconflicto. Sin embargo, Guatemala y El Salvador son dos países particularmente afectados por este fenómeno, que se ha extendido fuera de las fronteras de ambos países. Algunas de

32. Ver estudios de cultura democrática realizados en diversos países por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, www.lapopsurveys.org.

33. La pregunta hecha a los entrevistados es la siguiente: Hablando del lugar o barrio donde ud. vive y pensando en ser víctima de un asalto o robo. . . ¿se siente usted muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?

Gráfica IV.22PAíSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DEL IMPACTO DE LAS MARAS O PANDILLAS(Porcentaje de la población que percibeque su barrio es afectado por las maras o pandillas)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

las maras existentes en El Salvador y Guatemala tienen ramificaciones en Estados Unidos y han sido vinculadas en algunos casos con el crimen organizado internacional.

Finalmente en el tema de la inseguridad como una de las tareas pendientes de las democracias posconflicto de El Salvador y Guatemala, es importante ver cuánto se ha avanzado en la eficiencia y honestidad de la Policía Nacional Civil, institución que fue renovada en ambos países como producto de los Acuerdos de Paz. En el cuadro IV.15 se observa

Cuadro IV.15PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE CONSIDERAN QUE LA POLICíA ESTÁ INVOLUCRADA CON LA DELINCUENCIA, 2004(Porcentajes)

	Guatemala	El Salvador
Creen que la policía protege a la gente	36.2	60.4
Creen que la policía está involucrada con la delincuencia	63.8	39.6
Total personas entrevistadas	1,320	1,317

Fuente: Encuestas LAPOP, 2004

el porcentaje de ciudadanos que en Guatemala y El Salvador considera que la policía nacional está involucrada con la delincuencia. En El Salvador, un 40% de la población considera que la policía está involucrada con los delincuentes, lo cual representa un alto porcentaje. En Guatemala la situación es todavía más dramática, con un 60% de la población. Ésta es una debilidad de los acuerdos de paz, que no han logrado que las nuevas instituciones creadas en el posconflicto tengan la transparencia necesaria.

4.CONCLUSIONES:LOS APORTES DE LA PAZ A LA DEMOCRACIA

Aunque es difícil llegar a una conclusión general sobre la democracia y la paz en Guatemala y El Salvador, pueden hacerse algunas anotaciones derivadas del análisis. En estas conclusiones se abordan tres temas puntuales. Por un lado, hace referencia a la desigualdad en el desarrollo democrático a diversos niveles. Por otro, se hace un balance acerca de los avances y limitaciones de la democracia con relación al marco teórico presentado en este texto. Finalmente, se aborda el tema central de este estudio con relación a las contribuciones de la paz a la democratización, analizando en particular las percepciones ciudadanas al respecto.

Lo primero que resalta es que el desarrollo democrático ha sido desigual en varios sentidos: desigual en la comparación entre los dos países; desigual en la comparación entre las dimensiones analizadas en este estudio; y desigual en la comparación de los indicadores utilizados dentro de cada una de las dimensiones. Por un lado ha podido observarse que los indicadores internacionales, las valoraciones de las elites locales y las valoraciones ciudadanas con relación a la democratización muestran que El Salvador parece haber avanzado más en su proceso en comparación con Guatemala. Ello no significa que en El Salvador la democracia esté consolidada o que haya alcanzado un nivel deseable. Tampoco significa que en Guatemala se haya dado un estancamiento y que la paz no haya contribuido a la democratización, ya que en algunas áreas como la participación social, Guatemala supera incluso a El Salvador. Pero en el balance global, la democracia en El Salvador ha progresado más que Guatemala.

Por otro lado, el análisis ha mostrado que hay desigualdad en el nivel de desarrollo democrático entre las dimensiones incluidas en el estudio. En otras palabras, ambos países parecen haber mejorado más en algunas dimensiones que en otras. Se evidencia que en El Salvador el área principal de avance es la preeminencia del poder civil, seguido por la democracia representativa. En Guatemala los avances mayores se dan en la dimensión de participación y espacio público, así como en algunos indicadores de democracia representativa.

Finalmente, la desigualdad se da también al interior de cada una de las dimensiones. Al desagregar una a una dichas dimensiones y hacer el análisis específico por país, se observa que por ejemplo, en la dimensión del Estado de Derecho, hay avances importantes con relación con los derechos políticos y las libertades civiles, pero en esa misma dimensión se dan debilidades que hacen cuestionar la misma esencia de la democracia, en particular la persistencia de la impunidad y la penetración de las estructuras de seguridad del estado por grupos paralelos, en especial en el caso de Guatemala.

Si se utiliza el marco teórico desarrollado por Diamond (ver Capítulo I) se observan dichas desigualdades en el desarrollo democrático desde otra perspectiva. Según Diamond una democracia es estable cuando no hay manifestaciones de deslealtad hacia la democracia por parte de grupos importantes de la sociedad, cuando los anti-demócratas son verdaderamente marginales, los líderes políticos, sociales y empresariales creen en la legitimidad de la democracia y actúan consecuentemente y más del 70% de la población cree que la democracia es preferible por encima de cualquier otro tipo de gobierno [Diamond, 1999: 69]. Los datos mostrados en este estudio parecen indicar que según estos parámetros ambas sociedades han tenido avances. Ambos países, en particular El Salvador, parecen haber superado la etapa de democracias

meramente electorales. En este sentido, es útil hacer un balance final con relación a los componentes de democracia liberal indicados por Diamond:

a) *Control del Estado y sus decisiones por las personas electas y no por otros subgrupos–como las Fuerzas Armadas–locales extranjeros*. En este sentido, existen evidencias de que el control del Estado está cada vez más en manos de las personas electas, en especial en El Salvador, en donde las Fuerzas Armadas han perdido terreno a lo largo de los años. En Guatemala también se han dado avances en este aspecto, en particular después de las reformas de mediados del año 2004. Sin embargo, la penetración de las estructuras de seguridad por parte de los llamados grupos paralelos, vinculados al crimen organizado y el narcotráfico, es otra forma de pérdida de control, aún más seria y difícil de enfrentar.[34]

b) *Restricciones al poder ejecutivo por parte de otras instancias de gobierno*. En este aspecto, el control horizontal mediante el balance de fuerzas políticas en ambos países en las asambleas legislativas y en los gobiernos municipales es positivo. En las situaciones en que ha existido gobierno dividido, las restricciones al Ejecutivo han sido mayores; sin embargo, en estas condiciones también se ha dado mayor ingobernabilidad. Todavía se manifiestan debilidades en aspectos de transparencia y control vertical de las autoridades electas, es decir control ciudadano.

c) *Resultados electorales inciertos, con un número significativo de votos para la oposición*. En todas las elecciones del posconflicto ha habido hasta el momento amplia competencia entre el gobierno de turno y las fuerzas de oposición, la cual en todos los casos ha obtenido un número significativo de votos. En el caso de Guatemala ha habido mayor alternabilidad en el poder. En el caso salvadoreño también ha existido un balance en la asamblea legislativa, pero no ha habido alternancia en el poder ejecutivo en varios años. Según Huntington para que una democracia sea considerada consolidada debe pasar por la prueba de doble vuelta: cuando en un país el partido de turno pierde una elección, la cual es ganada por la oposición–la cual accede al gobierno–. En la siguiente elección sin embargo, ese gobierno pierde las elecciones y es la oposición la que conforma un nuevo gobierno.[35] En El Salvador los triunfos consecutivos de ARENA en todas las elecciones presidenciales del posconflicto pueden ser tomados como un síntoma de que no se ha pasado esa prueba.

d) *No restricciones a grupos minoritarios o en desventaja para que expresen sus intereses o practiquen su idioma o su cultura*. Esto es particularmente relevante en el caso de Guatemala, en el cual los Acuerdos de Paz han

34. Uno de los indicadores del recientemente desarrollado índice de Estados Fallidos (Failed States Index) es precisamente la existencia de aparatos de seguridad que operan como un Estado dentro del Estado. Los otros indicadores de estados fallidos son: la presión demográfica intensa, el movimiento masivo de refugiados o desplazados internos, el legado de búsqueda de venganza o paranoia de grupo, la salida crónica de habitantes hacia otros lugares, el empeoramiento de la economía, la criminalización o deslegitimación del Estado, el deterioro progresivo de los servicios públicos, la aplicación arbitraria del Estado de Derecho y la violación a los derechos humanos, el surgimiento de elites fraccionadas y la intervención de actores externos en los asuntos del país. Ver www.fundforpeace.org.

35. S. Huntington, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, citado por J. Haynes [2001: 36]. En inglés el término utilizado por Huntington es *two-turnover test*.

permitido mayor participación y la discusión abierta acerca de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, todavía se está lejos de tener una democracia plenamente representativa que refleje la composición de la población en el gobierno central y el congreso nacional. Ninguno de los dos países ha aprobado cuotas para las mujeres en el Congreso, tal como lo han hecho la mayoría de países latinoamericanos. En Guatemala, la representación de la población indígena todavía está lejos de reflejar la realidad nacional.

e) *Canales de expresión de los ciudadanos, más allá de los partidos políticos*. Como se vio anteriormente en este capítulo y los capítulos específicos, han surgido durante el posconflicto, en particular en Guatemala, una multiplicidad de nuevos actores sociales y de nuevos canales de expresión e interlocución entre el Estado y la sociedad, lo cual es un aspecto positivo. Sin embargo, cabe recordar que en Guatemala esto ha sucedido a expensas de los actores políticos, que se han visto–a diferencia de El Salvador– relegados muchas veces a un segundo plano.

f) *Fuentes alternativas de información y acceso ciudadano a las mismas*. Este aspecto no fue analizado a fondo en este estudio, pero persisten problemas en términos de la propiedad de los medios de comunicación, que siguen estando en manos de ciertos grupos de poder económico. No obstante, las elites y los ciudadanos reconocen que los medios de comunicación han tenido aperturas importantes y que hoy en día diversas corrientes de opinión pueden expresarse a través de los mismos.

g) *Libertad de opinión, discusión expresión, manifestación, reunión y petición*. Como ya se señaló repetidamente, es en el aspecto de libertades políticas en donde se han manifestado los avances más importantes en ambos países. Todos los indicadores agregados, las opiniones de las elites y de los ciudadanos en general parecen coincidir en esto.

h) *Igualdad política para todos los ciudadanos bajo la ley*. Aunque ha habido avances importantes, todavía persisten desigualdades (no legales, sino en la práctica), en especial hacia grupos como las mujeres, los jóvenes y en el caso de Guatemala, la población indígena.

i) *Protección efectiva de las libertades por parte de un poder judicial independiente, no discriminatorio*. En relación con las libertades políticas *per se*, el balance es positivo, pero según mostraron los datos de este estudio, todavía persisten serios déficit en el sistema judicial en ambos países, no sólo en términos del presupuesto asignado al mismo, sino en materia de efectividad. Adicionalmente, las amenazas que persisten contra jueces y otros operadores de justicia, en especial por parte de grupos paralelos en Guatemala, representan un serio obstáculo.

j) *Un Estado de Derecho que protege a los ciudadanos de detención injustificada, terror, tortura o interferencia en su vida personal*. La situación existente hoy día en ambos países en materia de derechos humanos es distinta a la que existía durante el conflicto armado y aún en los primeros años del proceso democrático. Las violaciones a los derechos humanos como política de Estado no son parte del escenario. Sin embargo, en ambos países, en especial en Guatemala, se ha recurrido a métodos de "limpieza social" que reflejan resabios del pasado autoritario.

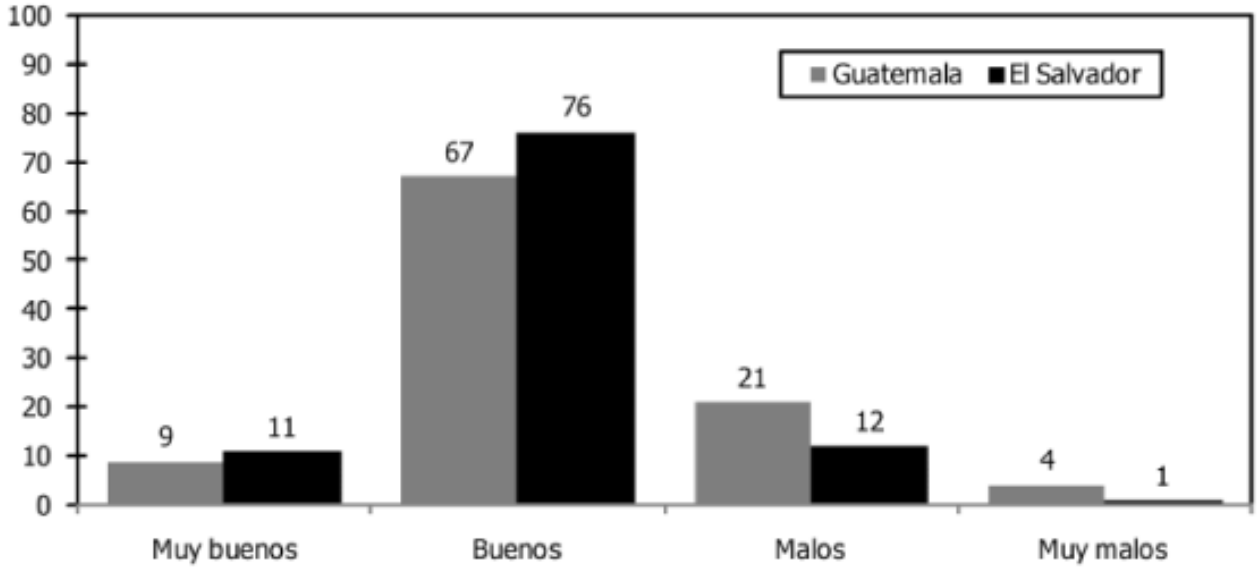
Con respecto al tema central de este estudio, puede decirse que la democracia política ha mejorado desde la firma de los Acuerdos de Paz en ambos países. Muchos de los datos presentados en los capítulos específicos acerca de El Salvador y Guatemala dan cuenta de que efectivamente, han existido mejoras en diversos aspectos en la situación política e incluso en la situación social que existe hoy día en esos países *vis-à-vis* la situación existente antes de la firma de la paz. Es particularmente impactante observar la gran cantidad de legislación producida y de instituciones creadas en el período del posconflicto (ver capítulos con los estudios de caso, en los cuales se especifican estos logros).

Si éste es el caso, cabe preguntarse si ésta es también la percepción de los ciudadanos. Para corroborar lo anterior nuevamente se utilizó la información de la encuesta LAPOP recabada en el año 2004 en ambos países. El proyecto LAPOP aceptó incluir una serie de preguntas relacionadas con este proyecto, lo cual permite hacer las comparaciones que se muestran a continuación. En la gráfica IV.23 se observa la valoración de los acuerdos que hacen los ciudadanos salvadoreños y guatemaltecos.

En El Salvador un 87% de la población considera que los acuerdos han sido buenos o muy buenos para ese país. En Guatemala el porcentaje es menor, pero alcanza el 76%. En ambos casos, es un porcentaje bajo de la población el que los considera negativos, especialmente en El Salvador, en donde solamente un 13% considera que han sido malos o muy malos para el país. En Guatemala, la cuarta parte de la población, un 25% los considera negativos.

A pesar de la visión positiva acerca de los acuerdos, se ha señalado en otras ocasiones que los mismos no han tenido impacto en la vida personal de los salvadoreños y guatemaltecos, se ha dicho que la paz ha sido más bien un proceso ajeno a las masas. En la gráfica IV.24 se observa

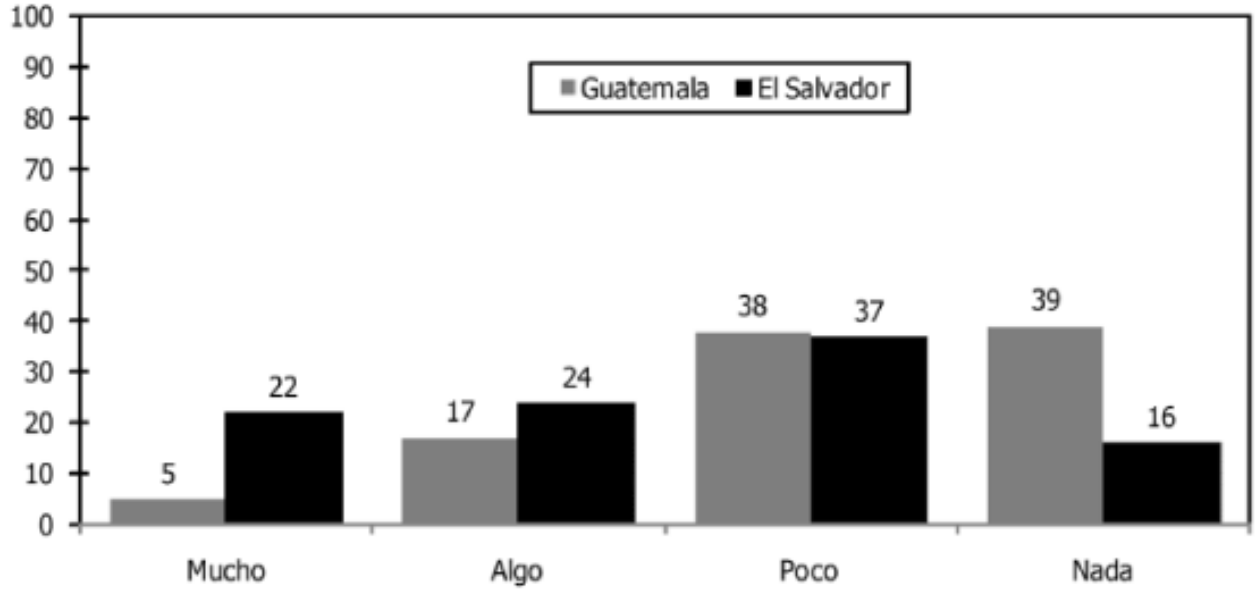
Gráfica IV.23GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE CÓMO HAN SIDO LOS ACUERDOS DE PAZ, 2004 (Porcentajes)



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

si los ciudadanos consideran que los Acuerdos de Paz han impactado positivamente la situación política en ambos países.

Gráfica IV.24GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE CUÁNTO HA MEJORADO LA SITUACIÓN POLíTICA LUEGO DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ, 2004



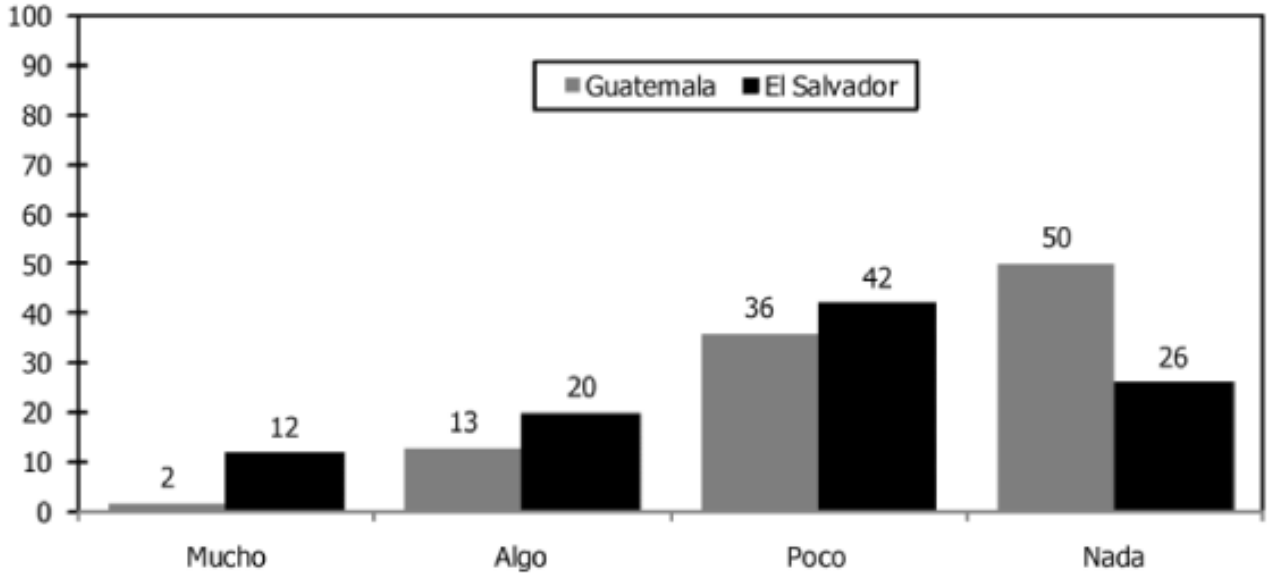
Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

En El Salvador casi la mitad de los ciudadanos considera que los Acuerdos de Paz han tenido un impacto positivo en la situación política del país, mientras que en Guatemala únicamente el 22% piensa así. En el otro extremo, en El Salvador únicamente un 16% de los entrevistados indicó que los acuerdos no han tenido nada de impacto, mientras que en Guatemala el porcentaje es de cerca del 40%. Pudiera pensarse que los Acuerdos de Paz salvadoreños tuvieron más impacto en la vida política de ese país dado que su contenido era esencialmente político, mientras que los acuerdos guatemaltecos fueron más amplios, incluyendo una serie de temas y contenidos no abordados en El Salvador, en especial los de carácter socioeconómico. En la gráfica IV.25 se observa si hay diferencias de opinión entre guatemaltecos y salvadoreños en cuanto al impacto socioeconómico de la paz.

Los datos de la encuesta LAPOP muestran que efectivamente, en el caso salvadoreño, solamente un 32% considera que los Acuerdos de Paz han ayudado a mejorar la situación socioeconómica del país (mucho o algo), en comparación con el 46%

que considera que han coadyuvado a mejorar la situación política. En el caso de Guatemala, en donde los acuerdos fueron más amplios e incluyeron temas sociales, la situación es sin embargo peor que la salvadoreña. Solamente un 15% considera que la situación socioeconómica ha mejorado luego de la firma de los acuerdos (en comparación con el 22% que considera que la situación política ha mejorado durante el posconflicto).

Gráfica IV.25GUATEMALA Y EL SALVADOR: PERCEPCIÓN CIUDADANA ACERCA DE CUÁNTO HA MEJORADO LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA LUEGO DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ, 2004



Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP, 2004.

En síntesis, se observa que la mayoría de ciudadanos no le atribuyen a la paz efectos concretos, especialmente en el caso de Guatemala. Quizás se toma por descontado las libertades políticas ahora existentes, sin recordar las limitaciones políticas e incluso la represión existente durante los gobiernos autoritarios y aún durante los primeros años del proceso de democratización, cuando aún persistía el conflicto armado. El hecho que no todos los ciudadanos estén conscientes de los avances políticos representa un potencial peligro para la democracia en el mediano plazo.

En conclusión, puede afirmarse que pese a que los ciudadanos en general no parecen reconocer los aportes de la paz a la democratización, los indicadores presentados a lo largo del capítulo comparativo y los dos capítulos específicos por país, señalan lo contrario: la paz ha contribuido sin duda a hacer de Guatemala y El Salvador dos sociedades más democráticas en diversos sentidos. Si nos remitimos a la definición de Linz presentada en el marco teórico, Guatemala y El Salvador cuentan hoy día con sistemas políticos que permiten la libre formulación de preferencias políticas a través del uso de libertades básicas de asociación, información y comunicación, a fin de tener una competencia libre entre líderes para validar en intervalos regulares, mediante métodos no violentos, quién gobernará, sin excluir ningún nivel de toma de decisión de esa competencia.

No obstante, persisten múltiples dificultades, algunas mucho más complejas que otras. Dichas dificultades son más evidentes en el caso de Guatemala, país en el cual la penetración de las estructuras de seguridad por parte de grupos paralelos y el narcotráfico hacen que se cuestione la misma esencia de la democracia. Se espera que este estudio haya contribuido a identificar los indicadores específicos en los cuales existen dificultades, estancamientos e incluso retrocesos en las diversas dimensiones de la democracia política abordadas. La profundización de la democracia en ambas sociedades demanda que se superen los problemas existentes en esas áreas en las cuales existen debilidades.

Debe recordarse que no existen garantías de irreversibilidad, aun en las dimensiones e indicadores en los que se muestran mayores avances, por lo cual debe continuarse trabajando en el fortalecimiento de los mismos a la vez que se avanza en solventar los déficit existentes. Finalmente, aunque en este estudio se ha analizado la democracia política, también se ha

hecho ver que los problemas en materia social, en particular la pobreza y la desigualdad, deben superarse si se quiere lograr estabilidad política en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO IV

Amnesty International USA

2006 *Forced Evictions on the Rise in Guatemala,* Press Release, March 29.

Associated Press

2006 "Ruling Party Claims Victory in El Salvador", March 13.

Arnson, Cynthia (Ed.)

1999 "The Popular Referendum and the Future of the Peace Accords in Guatemala". *Working Paper &243,* Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars, October)

Azpuru, D.

1999 "Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes". En: Cynthia Arnson, *Comparative Peace Processes in Latin America*. Palo Alto, Washington DC: Stanford University Press y Woodrow Wilson Center Press.

2004 "Voting In the Conservatives: Different Patterns of Electoral Behavior in Guatemala and El Salvador". Ponencia presentada en la conferencia de Latin American Studies Association (LASA), Las Vegas, octubre.

Azpuru, Dinorah *et al*.

2004 "Democracy Assistance to Post-Conflict Guatemala, Finding a Balance between Details and Determinants". *Working Paper &30*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

Barnes, S.

2001 "The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies". *American Journal of International Law,* Vol. 95, Issue 1 (January).

Burnell, P.

2000 *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*. London, Portland: Frank Cass Publishers.

Congressional Research Service

2005 *Central America and the Dominican Republic in the Context of the Free Trade Agreement (DR-CAFTA) with the United States*. Washington, DC: CRS, October.

Diamond, Larry

1999 *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Dodson, Michael y Donald Jackson

2004 "Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala", *Latin American Politics and Society*, Coral Gables: Winter 2004, Vol. 46, 4.

Doyle, M.W. y N. Sambanis

2000 "Internacional Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4 (December).

Duggan, Colleen

2005 "Post-MINUGUA Guatemala: Strengthening National Verification through Civilian Oversight and Social Auditing in Security and Defence". *FOCAL Point Spotlight on the Americas*, FOCAL, January, 2005, Volume 4, Number 1.

Foweraker J., T. Landman y N. Harvey

2003 *Governing Latin America*. Cambridge: Polity Press.

Graham, John W.

2004 "Guatemala: Can Berger Break the Cycle?". *FOCAL Policy Paper FPP-04-4*. Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).

Haynes, J.

2001 *Democracy in the Developing World: Africa, Asia, Latin America and the Middle East*. Cambridge: Polity Press.

Hernández, Iduvina

2005 "Camino rocoso: Avances y desafíos de la reforma de la inteligencia en Guatemala". *Informe Especial de WOLA*, septiembre. Washington: Washington Office for Latin America (WOLA).

Holiday, David y Stanley, William

2000 "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala". En Stedman, Rotchild y Cousens (eds.) *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Reinner Publishers.

Karl, T.L.

1990 "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23 (october).

Kelly, Phil

2001 "Fitzgibbon Survey on Latin American Democracy: An Update of the 2000 Tabulations". En: *Historical Text Archive*. http://historicaltextarchive.com.

Mainwaring, Scott

2001 "Party Systems in the Third Wave". En: Diamond, Larry *et al*. *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Montgomery, Tommie Sue

2000 *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere: Multilateral Missions*. Coral Gables: North-South Center Press.

MINUGUA/PROPAZ

2005 *Paz y democracia en Guatemala; desafíos pendientes*. Guatemala: MINUGUA/PROPAZ.

O'Donnell, G.

1994 "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5, No. 1.

O'Donnell, G. y Schmitter, P.

1986 *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

Paris, R.

2004 *At War's End: Building Peace Alter Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pásara, L.

2003 *Paz, ilusión y cambio en Guatemala, el proceso de paz, sus actores, logros y límites*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Pastor, R.

2001 *Exiting the Whirlpool, U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. Boulder: Westview Press.

Peters, G.

1998 *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

2004 *Informe sobre la democracia en América Latina*. PNUD.

PROPAZ

2004 *Paz y democracia en Guatemala: Desafíos pendientes*. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA "Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado", octubre 27, 28 y 29, 2004, Ciudad de Guatemala.

Ratliff, W.

2005 "The Democracy Problem". *Hoover Digest*, No. 3, 2005, Fall Issue.

Rosada, Héctor

2004 "Governance in Post-Conflict Situations: The case of Guatemala". *Country Paper, Bergen Seminar Series, Governance in Post-Conflict Situations*. Bergen, Norway: 5-7 May.

Ruhl, Mark

2005 "The Guatemalan Military Since the Peace Accords: The Fate of Reform Under Arzú and Portillo". *Latin American Politics and Society*, Coral Gables: Spring 2005, Vol. 47, 1.

Siglo Veintiuno

2005 "Stein revela reuniones secretas para firmar la paz". *Siglo Veintiuno*, Guatemala: 15 de diciembre, p. 4.

Smith, P.

2005 *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspectiva*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Smith, Peter

2000 *Talons of the Eagle, Dynamics of US-Latin American Relations*. New York, Oxford: Oxford University Press.

Spence, Jack

2004 *War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equity In Guatemala, El Salvador and Nicaragua*. Brookline, MA: Hemisphere Initiatives, November.

Thesing, Josef

2000 "Democracia en Guatemala: experiencias y perspectivas". Discurso pronunciado por el Dr. Josef Thesing en el Acto de Celebración del 30 aniversario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Guatemala.

Torres-Rivas, Edelberto

2005 "Las crisis de las democracias en Latinoamérica". *Suplemento Diálogo*, Año 4, No. 43, *El Periódico*, Guatemala, septiembre.

United Nations

sf www.un.org/Depts/dpko/co_mission/onusalfacts

United Nations Verification Mission in Guatemala

2004 *Final Report of the Secretary General, 05-27750 (E) 12040, 59th Session*.

Weyland, K.

2004 "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Récord". *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, Number 1, Spring, pp. 135-157.

Wiarda, Howard J.

2005 *Dilemmas of Democracy in Latin America, Crises and Opportunity*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

ANEXOS

GUÍA DE ENTREVISTA CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS PERSONALES

Boleta No._____

Proyecto:**La sostenibilidad de la pazy la profundización democrática en América Central**

Fecha:_____

A ser completado por el investigador:

Nombre del entrevistado:_____

Cargo que ocupaba:_____

Género del entrevistado:

01. Hombre02. Mujer

Sector en el que se desenvolvía:

01. Ex miembro de la guerrilla02. Ex miembro del gobierno03. Funcionario internacional04. Ex funcionario de gobierno o de las comisiones de seguimiento05. Líder de la sociedad civil

Nivel educativo:

00. No fue a la escuela01. Educación primaria (1-6)02. Educación básica (7-9)03. Bachillerato o equivalente (10-12)04. Universidad incompleta05. Universidad completa06. Postgrado

Preguntas abiertas al entrevistado

Contribución de la paz a la democracia	**Preguntas**
General	1. ¿Cuáles considera usted que son las principales contribuciones del proceso de paz a la democratización del país?

Estado de Derecho	En el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz. . .2. ¿En qué medida ha contribuido la paz al fortalecimiento del Estado de Derecho?3. ¿Hasta dónde se ha eliminado o reducido la impunidad a raíz del proceso de paz?4. ¿Cree usted que la paz ha tenido impacto en la vigencia de los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos?
Democracia representativa	5. ¿En qué medida ha contribuido la paz al fortalecimiento de la democracia representativa?6. ¿Puede usted mencionar algunas medidas que pudieran contribuir a impulsar una reforma política para el fortalecimiento democrático?
Participación y espacio público	7. ¿En qué medida ha contribuido la paz a la ampliación de los espacios de participación y a la discusión de temas de importancia nacional?8. ¿Ha contribuido la paz a la transparencia en la gestión pública?9. ¿Cree usted que a raíz del proceso de paz se han fortalecido los movimientos sociales en el país?
Preeminencia del poder civil	10. ¿Cree usted que han existido transformaciones importantes en el tema de la desmilitarización del Estado y la reconversión military a raíz del proceso de implementación de paz? ¿Cuáles han sido los principales avances y déficit en este tema?11. ¿En qué áreas no ha habido avances y cuáles cree que son las principales razones para ello?
Fortalecimiento de la cultura democrática	12. ¿En qué medida la paz ha contribuido al fortalecimiento de una cultura democrática?
Caracterización de la paz	**Preguntas**
Agenda	13. ¿Considera usted que la agenda de paz fue adecuada? (amplia/estrecha vs. profunda/superficial)
Mecanismos e instituciones	14. ¿Cree usted que los mecanismos e instituciones creados para implementar los Acuerdos de Paz fueron eficaces?
Estrategia	15. En su percepción ¿existió una estrategia de la implementación de los Acuerdos de Paz?16. Si la respuesta es sí ¿cuáles fueron los elementos positivos y cuáles las debilidades de la misma?
Actores	17. ¿Cuál fue el papel de los actores nacionales en la implementación de los acuerdos?18. Según su criterio ¿participaron los actores clave de la sociedad o fueron excluidos algunos sectores importantes?19. ¿Cuál fue el papel de los actores internacionales en la implementación de los acuerdos?20. ¿Hubo influencia negativa de ciertos actores o sectores en el proceso de implementación? (*spoilers*)
Recursos	21. ¿Considera usted que los recursos económicos locales e internacionales movilizados para la implementación fueron adecuados? ¿Por qué?
Consideraciones finales	22. ¿Cuáles son los principales déficit del proceso de paz en general y por qué?23. En la actualidad ¿cuáles son los principales desafíos para avanzar en el proceso de democratización del país?

BOLETA DE JUICIOS DE VALOR (*JUDGMENT DATA*)

Boleta No._____

Nombre: _____Institución: _____Fecha: _____

Situación actual en comparación consituación existente al firmarse la paz

Tema	**Retroceso**	**No hay cambios**	**Avance leve**	**Avance moderado**	**Avance sustancial**
Disminución de la impunidad	0	1	2	3	4
Mayor acceso a la justicia	0	1	2	3	4
Autonomía de poderes constitucionales y órganos fiscalizadores	0	1	2	3	4
Ausencia de poderes paralelos en el Estado (grupos ilegales)	0	1	2	3	4
Libertad de asociación	0	1	2	3	4
Libertad de manifestación y reunión	0	1	2	3	4
Libertad de elegir y ser electo	0	1	2	3	4
Libertad de expresión	0	1	2	3	4
Reducción de violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal	0	1	2	3	4
Elecciones libres	0	1	2	3	4
Elecciones plurales	0	1	2	3	4
Representatividad de cargos de elección popular	0	1	2	3	4
Facilidades para el registro de ciudadanos	0	1	2	3	4
Participación electoral	0	1	2	3	4
Credibilidad del Tribunal Electoral	0	1	2	3	4
Sistema estable de partidos políticos	0	1	2	3	4
Participación ciudadana en decisiones de política pública	0	1	2	3	4
Fortalecimiento de mecanismos de diálogo Estado-sociedad	0	1	2	3	4

Transparencia y rendición de cuentas	0	1	2	3	4
Surgimiento de nuevos actores en el proceso político	0	1	2	3	4
Discusión abierta y plural de temas clave	0	1	2	3	4
Reducción de presencia militar en instituciones civiles	0	1	2	3	4
Eliminación de privilegios a militares	0	1	2	3	4
Subordinación militar al poder civil	0	1	2	3	4
Reforma doctrinaria del Ejército	0	1	2	3	4
Fiscalización del presupuesto de las fuerzas armadas	0	1	2	3	4
Reformas en la estructura de militarización del país	0	1	2	3	4
Apoyo social hacia la democracia	0	1	2	3	4
Tolerancia hacia ideas políticas diversas	0	1	2	3	4
Apoyo al espíritu de los Acuerdos de Paz	0	1	2	3	4
Convivencia pacífica entre ciudadanos	0	1	2	3	4
Seguridad pública	0	1	2	3	4

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y QUE COMPLETARON BOLETA DE JUICIOS DE VALOR

EL SALVADOR

No.	Persona	Categoría
1	Salvador Sánchez Cerén	Ex negociador del FMLN
2	Nidia Díaz	Ex negociador del FMLN
3	José Eduardo Sancho	Ex negociador del FMLN
4	Francisco Jovel	Ex negociador del FMLN
5	Mauricio Vargas	Ex negociador del gobierno
6	Hernán Contreras	Ex negociador del gobierno
7	Norma Haydeé de Dowe	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
8	Claudia Nubleau de Anaya	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
9	Humberto Corado	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
10.	Claudio Tona	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
11.	Miguel Sáenz Varela	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
12.	Luis Felipe Alam	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
13.	Héctor Dada Hirezi	Sociedad civil

14.	María Silvia Guillén	Sociedad civil
15.	Juan Héctor Vidal	Sociedad civil
16.	Ignacio Castillo	Sociedad civil
17.	Mons. Urioste	Sociedad civil
18.	Edgar Varela	Sociedad civil
19.	Mauricio Choussy	Sociedad civil
20.	Benjamín Cuéllar	Sociedad civil
21.	Gladys Melara	Sociedad civil
22.	David Holiday	Cooperante Internacional
23.	Kelly Josch	Cooperante Internacional
24.	Guillermo Fernández	Ex miembro de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador
25.	Ana María Tello	Ex miembro de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador

GUATEMALA

No.	**Persona**	**Categoría**
1	Miguel Angel Reyes	Ex negociador de URNG
2	Enrique Corral	Ex negociador de URNG
3	Rodrigo Asturias	Ex negociador de URNG
4	Arnoldo Noriega	Ex negociador de URNG
5	Gustavo Porras	Ex negociador del gobierno
6	Héctor Rosada	Ex negociador del gobierno
7	Julio Balconi	Ex negociador del gobierno
8	Raquel Zelaya	Ex negociadora del gobierno (y ex funcionaria Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz)
9	Héctor Centeno	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
10.	Catalina Soberanis	Ex funcionaria comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
11.	Ana de Molina	Ex funcionario Comisión del Pacto Fiscal
12.	Otto Noack	Ex funcionario Comisión de implementación de los Acuerdos de Paz
13.	Nineth Montenegro	Diputada al Congreso
14.	Peter Lamport	Sociedad civil
15.	Sacerdote Mario Molina	Sociedad civil
16.	Alvaro Pop	Sociedad civil
17.	Carmen Rosa de León	Sociedad civil
18.	Lucía Willis	Sociedad civil
19.	Roberto Ardón	Sociedad civil
20.	Vitalino Similox	Sociedad civil
21.	Juan Luis Font	Medios de comunicación
22.	Norma Quixtán	Gobierno local
23.	Carlos Sierra	Gobierno local
24.	Andrea Calvarusso	Cooperante internacional
25.	Juan Pablo Corlazzoli	Cooperante internacional
26	Luis Felipe Polo	Ex miembro de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Guatemala Cooperante internacional
27	Ana María Tello	Ex miembro de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Guatemala

28.	Guillermo Fernández	Ex miembro de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Guatemala

LISTA DE PERSONAS QUE SOLAMENTE COMPLETARON BOLETA DE JUICIO DE EVALUACIÓN

EL SALVADOR

No.	Persona	Categoría
1	Álvaro Artiga	Académico
2	Carlos Briones	Académico
3	Miguel Cruz	Académico
4	Pablo Castro	Académico
5	Oscar Anaya	Académico
6	Luis Mario Rodríguez	Sector privado
7	Federico Colorado	Sector privado
8	Elena María de Alfaro	Sector privado
9	Jorge Arriaza	Sector privado
10.	Carlos Dada	Medios de comunicación
11.	Francisco Valencia	Medios de comunicación
12.	Edwin Segura	Medios de comunicación
13.	William G. Meléndez V.	Medios de comunicación
14.	Roberto Rubio	Sociedad civil
15.	Ileana Gómez	Sociedad civil
16.	Ángel María Ibarra Turcios	Sociedad civil
17.	Rosibel Flores	Sociedad civil
18.	Leslie Quiñónez	Sociedad civil
19.	Francisco Altschul	Sociedad civil
20.	Juan Javier Martínez	Sociedad civil
21.	Celina de Choussy	Sociedad civil
22.	Ana Josefa Blanco de García	Sociedad civil
23.	Rolando Mata	Sociedad civil
24.	Carlos Cortez Hernández	Gobierno local
25.	Miriam Rodríguez Ramos de Chicas	Gobierno local
26.	Carlos Antonio Luna	Gobierno local
27,	Eduardo Enrique Coto Sales	Gobierno local

GUATEMALA

No.	Persona	Categoría
1	Renzo Rosal	Académico
2	René Poitevin	Académico
3	Caroll Ríos de Rodríguez	Académico
4	Olga Pérez Molina	Académico
5	Edelberto Torres Rivas	Académico
6	Víctor Gálvez	Académico
7	Juan Carlos Paiz	Sector privado
8	Cesar García	Sector privado
9	Roberto Gutiérrez	Sector privado
10.	Jaime Arimany	Sector privado

11.	Juan Luis Bosh	Sector privado
12.	Arnoldo Ortiz Moscoso	Sociedad civil
13.	Elmer Velásquez	Sociedad civil
14.	Dora Amalia Taracena	Sociedad civil
15.	Rosalina Tuyuc	Sociedad civil
16.	Gilberto Atz	Sociedad civil
17.	Iduvina Hernández	Sociedad civil
18.	José Pinzón	Sociedad civil
19.	María Eugenia Solís	Sociedad civil
20.	Karin de Maldonado	Sociedad civil
21.	Carlos Arrazola	Medios de comunicación
22.	Evelyn Blanck	Medios de comunicación
23.	Silvio Gramajo	Medios de comunicación
24.	Rodolfo Ibarra	Medios de comunicación

SIGLAS UTILIZADAS

EL SALVADOR

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AD	Acción Democrática
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
AP	Acción Popular
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CCC	Consejo Coordinador de Comunidades
CCE	Consejo Central de Elecciones
CCM	Consejo de Comunidades Marginales
CD	Convergencia Democrática
CDU	Centro Democrático Unido
CEA	Cese del Enfrentamiento Armado
CEFGR	Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIOPS	Centro de Investigación de Opinión Pública
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CODEM	Comando de Doctrina y Educación Militar
COPAZ	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DUI	Documento único de identidad
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FENASTRAS	Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños
FGR	Fiscalía General de la República
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
PFC	Partido Fuerza Cristiana
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVAE	Índice de volumen de la actividad económica

LIBERACIÓN	Partido Liberación
LIDER	Liga Democrática Republicana
MAC	Movimiento Auténtico Cristiano
MAS	Movimiento Auténtico Social
MERECEN	Movimiento Estable Republicano Centrista
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
MPSC	Movimiento Popular Social Cristiano
MSN	Movimiento de Solidaridad Nacional
MU	Movimiento de Unidad
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador
PAISA	Partido Auténtico Institucional Salvadoreño
PAN	Partido Acción Nacional
PAR	Partido Acción Renovadora
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PL	Partido Pueblo Libre
PLD	Partido Liberal Democrático
PMR	Partido Movimiento Renovador
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Partido Orientación Popular
PPL	Partido Popular Laborista
PPR	Partido Popular Republicano
PPS	Partido Popular Salvadoreño
PRSC	Partido Renovación Social Cristiano
PRUD	Partido Revolucionario de Unificación Democrática
PSD	Partido Social Demócrata
PUNTO	Partido Pueblo Unido Nuevo Trato
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UDN	Partido Unión Democrática Nacionalista
UNADES	Unión Nacional de Damnificados de El Salvador
UNO	Unión Nacional Opositora
UNOC	Unión Nacional Obrero Campesina
UNTS	Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños
UP	Partido Unión Popular
USAID	Agencia de los Estados Unidos ara el Desarrollo Internacional
USC	Partido Unión Social Cristiana

GUATEMALA

ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ANN	Alianza Nueva Nación
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil

APG	Asociación de Periodistas de Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CAAP	Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
CACIF	Comité Coordinador de las Cámaras del Agro, Comercial, Industrial y Financiero
CALDH	Centro para Acción Legal en Derechos Humanos
CC	Corte de Constitucionalidad
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CIACI	Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional
CICIACS	Comisión de Investigación de Grupos Ilegales y Clandestinos de Seguridad
CICOR	Comisión Interinstitucional de Combate a la Corrupción
CJG	Coordinadora Juventud por Guatemala
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación
COCIPAZ	Coordinadora Civil por la Paz
COPMAGUA	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
COMOJ	Coordinadora de la Modernización de la Justicia
CONADEA	Consejo Nacional Agropecuario
CONALFA	Comisión Nacional de Alfabetización
CONFECOOP	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
CONADI	Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad CONIC Coordinadora Nacional de Organizaciones Indígenas y Campesinas
COPROBIT	Comisión Nacional de Probidad y Transparencia
CRE	Comisión de Reforma Electoral
CSC	Coordinadora de Sectores Civiles
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTC	Central de Trabajadores del Campo
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DIA	Desarrollo Integral Autentico
DIGICI	Dirección General de Inteligencia Civil
EA	Encuentros de Actualización
EMP	Estado Mayor Presidencial
FCD	Frente Cívico Democrático
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FENACOAC	Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMS	Foro Multisectorial Social
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANA	Gran Alianza Nacional
IDE	Índice de democracia electoral
IDH	Índice de desarrollo humano
IGGS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INC	Instancia Nacional de Consenso
INCEP	Instituto Centro Americano de Estudios Políticos
INGEP	Instituto de Gerencia Política Intrapaz Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala
ISET	Impuesto de solidaridad extraordinario y temporal

ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas en Guatemala
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MOLOJ	Asociación Política de Mujeres Mayas
MP	Ministerio Público
MR	Movimiento Reformador
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OEA	Organización de Estados Americanos
OJ	Organismo Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORPA	Organización del Pueblo en Armas
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PIB	Producto interno bruto
PID	Partido Institucional Democrático
PDCN	Partido Democrático de Cooperación Nacional
PGT	Partido Guatemalteco de los Trabajadores
PMA	Policía Militar ambulante
PNC	Policía Nacional Civil
PNSD	Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
PR	Partido Revolucionario
PRONADE	Programa Nacional de Educación
PROTIERRA	Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra
PSD	Partido Socialista Democrático
PSN	Partido Solidaridad Nacional
PYME	Pequeña y mediana empresa
REMHI	Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SEPAZ	Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República
SEPREM	Secretaria Presidencial de la Mujer
SIMAC	Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular
UCN	Unión del Centro Nacional
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
UNID	Unidad de Izquierda Democrática
UNSITRAGUA	Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala
UPRECO	Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

LOS AUTORES

Dinorah Azpuru. Actualmente es Profesora de Ciencia Política en Wichita State University en Estados Unidos y Miembro de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en Guatemala. Obtuvo el Doctorado y la Maestría en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos, habiendo también realizado estudios de posgrado en Suiza, Suecia y Guatemala. Su Licenciatura en Ciencias Políticas la obtuvo en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala, en donde posteriormente fue Vicedecana y Directora del Departamento de Ciencias Políticas. Siempre en el área académica, también fue Profesora de Ciencia Política y Coordinadora de Investigación del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP) en la Universidad de Vanderbilt en Estados Unidos y Directora del Departamento de Investigaciones Políticas de ASIES. Entre los cargos no académicos que ha desempeñado se encuentran el haber sido Subdirectora para Norteamérica en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Reforma Electoral coordinada por el Tribunal Supremo Electoral y la Organización de Estados Americanos luego de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Ha escrito ampliamente acerca de democratización y la paz en Guatemala, así como de la cultura democrática en ese país. Entre sus más recientes publicaciones se cuentan "Strengthening Human Rights Institutions in Guatemala" en el libro *Promoting Democracy in Post-Conflict Societies: Views and Lessons from Africa, Asia and Central America* editado por J. De Zeeuw y K. Kumar, Eds. (Boulder, Lynne Rienner, 2006) y "La Ciencia Política en Guatemala: El reto de la consolidación como disciplina independiente" publicado en la *Revista de Ciencia Política* de la Universidad Católica de Chile en julio del año 2005.

Ligia Blanco. Actualmente es analista del Departamento Sociopolítico de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en Guatemala y catedrática de los cursos de Ciencia Política y Política Comparada en la Universidad Rafael Landívar. Obtuvo su Maestría en Ciencia Política con especialización en Parlamento y relaciones institucionales en la Universidad Pantheon-Assas Paris II en Francia, habiendo también realizado un posgrado en Estudios de Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Guatemala. Su Licenciatura en Ciencias Políticas la obtuvo en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala. Ha trabajado como investigadora en FLACSO y ASIES en proyectos de investigación sobre la democracia y la paz en Guatemala y sobre los partidos políticos y los sistemas electorales. Su publicación más reciente es "2006: El aniversario de la paz y la democracia en Guatemala" en la *Revista de Ciencia Política* de la Universidad Católica de Chile en julio del año 2007 (en coautoría con D. Azpuru).

Ricardo Córdova Macías. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) en El Salvador. Obtuvo su Licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México y su Maestría y Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos. Ha sido profesor en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" en El Salvador. Fue presidente de la Asociación Centroamericana de Sociología. Recientemente ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard y profesor visitante en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia en Nueva York. Sus áreas de interés para la enseñanza, investigación y publicaciones se han enfocado en los procesos de paz en América Central, teoría democrática, partidos políticos y sistemas de partidos, elecciones y democratización en América Central, relaciones cívico-militares, descentralización, desarrollo local y gobiernos locales; y cultura política. Entre sus más recientes publicaciones se tienen: en coautoría el libro: *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004* (San Salvador, IUDOP, FUNDAUNGO, Vanderbilt University, USAID, ARD, CREA, 2005); y "La crisis de los partidos políticos en América Latina" en el libro: *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (San José, BID, IDEA, OEA y PNUD, 2004).

Nayelly Loya Marín. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey, México; Maestría en Ciencia Política por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", El Salvador. Fue parte del equipo de investigación de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). Actualmente se desempeña como investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Programa El Salvador.

Carlos G. Ramos. Licenciado en Filosofía de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), de El Salvador; Magíster en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Fue profesor en la UCA y director del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de esta misma universidad. Desde 1999 se ha desempeñado como Coordinador Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de El Salvador y funge como Coordinador Nacional de Docencia para El Salvador en el marco del Programa Centroamericano de Postgrado, desarrollado por las unidades de la FLACSO en la región. Ha coordinado múltiples estudios, entre ellos algunos de carácter regional en las temáticas de cultura política, descentralización y violencia juvenil. Ha trabajado también como consultor para organismos internacionales como BID, AID, PNUD, UE, UNICEF, así como para instancias del gobierno de El salvador. Es autor de diversas obras y artículos en torno a los problemas de gobernabilidad, transición política y democracia, y juventud. Entre las publicaciones asociadas al tema de procesos de transición democrática y gobernabilidad se encuentran: *Reforma política y reforma económica: Los retos de la gobernabilidad democrática, Las elites: Percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador,* ambos trabajos en co-autoría y editados por FUNDAUNGO y FLACSO/AID respectivamente; así como *Gobernabilidad en Centroamérica. Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador* (en coautoría) y "El Salvador: Transformación y conflicto social a fin de siglo", en el libro *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz,* ambos editados por FLACSO-El Salvador.

Adrián Zapata. Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Actualmente es candidato al doctorado en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede Guatemala. Su tesis doctoral se relaciona con el tema «El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala, 1996-2005». Ha sido profesor en la Facultad de Agronomía de la USAC y Consultor en diversos proyectos en la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en Guatemala. Ha participado en diversos foros sociales en Guatemala en el período del pos-conflicto y contribuye regularmente con una columna de prensa llamada "Alternativa" en el diario *Siglo Veintiuno* en Guatemala.

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página

Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador, *Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías, Nayelly Loya*

Marín, Carlos G. Ramos, Adrián Zapata. Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2007. F&G Editores, 31 avenida "C" 5-54 zona 7, Colonia Centroamérica, 01007. Guatemala, Guatemala, C. A. Telefax: (502) 2433 2361 Tel.: (502) 5406 0909 informacion@fygeditores.com www.fygeditores.com