

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO Sede México
Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales
V Promoción

T 321.809728 S127d Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



73385

Democracias de posguerra en Centroam...

Democracias de posguerra en Centroamérica:
Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979-2005)
Tesis que para obtener el grado de Doctor en ciencias Sociales con Mención en Ciencia
Política presenta Ricardo Sáenz de Tejada.

Director de Tesis:
Dr. Carlos Sojo

Coordinadores de Seminario:
Dra. Karina Ansolabehere
Dr. Dante Avaro

México DF. Noviembre de 2007.

Esta incorporación mínima al sistema político abrió el camino para que en 1995 se creara el Frente Democrático Nueva Guatemala FDNG, partido que, finalmente hegemonizado por cuadros sociales de las guerrillas, permitió la inserción en el sistema político de la izquierda revolucionaria, hasta entonces proscrita.

V.2 Períodos de acumulación y distribución: procesos de paz y democratización

Los periodos críticos que se han venido denominando como mixtos porque en estos de manera simultánea o paralela se pueden identificar procesos de acumulación y de distribución. En el período objeto de estudio se han encontrado por lo menos cuatro momentos que cumplen con estas características; la instauración de la democracia desde arriba en Guatemala, que se inició con las elecciones para constituyente en 1984; y, los resultados de los procesos de paz en Guatemala (1996-1999), El Salvador (1992-1994) y Nicaragua, agregando en este caso la transición del gobierno sandinista al de la UNO (1990-1993).

Si se quisiera pensar en un modelo de este tipo de período podría plantearse la existencia de dos o más proyectos políticos enfrentados sin el predominio absoluto de una de las fuerzas, lo que las lleva a negociar las políticas que se implementarán, de manera que los resultados no expresan en términos puros un proyecto político sino los resultados de una negociación. A diferencia del pacto, que concentra, de las negociaciones emergen procesos distributivos que alcanzan a amplios sectores de población.

Al igual que en el caso anterior pueden encontrarse similitudes en los entornos de estos procesos. En lo internacional, con excepción del cumplimiento de los acuerdos de paz en Guatemala, estas coyunturas todavía se dan en el marco del fin de la guerra fría. A pesar de la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 para nadie estaba completamente claro que el campo socialista colapsaría en menos de un lustro, y los Estados Unidos de América todavía actuaban frente a los sandinistas y al FMLN en los códigos de la guerra fría.

En el aspecto económico, como se señaló en la primera parte del capítulo anterior, la década de los ochenta fue un periodo de decrecimiento económico y de empobrecimiento de la población. En términos de recursos económicos no había mucho para distribuir, por lo que lo que se distribuyeron fueron recursos políticos. Con excepción del cumplimiento

de los acuerdos de paz en Guatemala el resto de los procesos analizados se llevaron a cabo en contextos adversos.

Tres de los cuatro períodos estudiados consisten en negociaciones y cumplimiento de acuerdos en los tres países objeto de estudio, lo que permite una estrategia analítica común que hace innecesaria la revisión país por país. En ese sentido se tomará en cuenta de manera muy limitada el periodo en el que se convoca e integra la Asamblea Nacional Constituyente en 1984 en Guatemala. De acuerdo con lo que se señaló en el capítulo anterior, se trata de la típica trayectoria de democratización desde arriba que, sin embargo tiene por un lado consecuencias distributivas en tanto que posibilita la participación política a través de los partidos políticos permitidos – que por lo tanto expresan un proyecto que no altera significativamente el status quo – y, al mismo tiempo concentran el poder mediante la exclusión del juego político de las fuerzas que desafiaban el orden establecido.

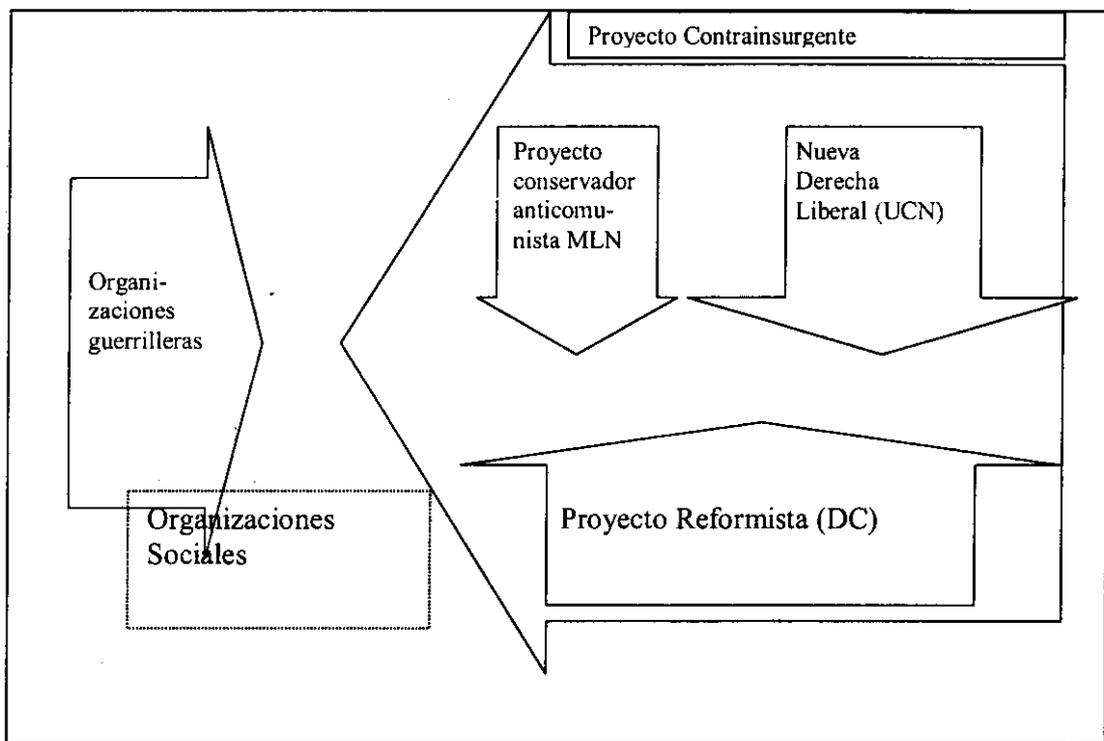
A principios de la década de 1980 en Guatemala podían identificarse dos proyectos políticos: por un lado el proyecto revolucionario impulsado por las organizaciones guerrilleras y apoyado por un grupo importante de organizaciones sociales y que se planteaba no la instauración de una democracia liberal, sino de una democracia popular, socialista. Por el otro lado, y como respuesta a la amenaza guerrillera se constituyó un proyecto contrainsurgente que tenía por objeto impedir el triunfo de sus enemigos y para ello impulsó como parte de su menú de acciones contraguerrilleras la implementación de procesos electorales, incluyendo la calendarización para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente⁷⁵.

Este proceso, que no estuvo exento de conflictos y desacuerdos en el interior del ejército contó con la simpatía del gobierno de los Estados Unidos para quien resultaba mas presentable que un gobierno electo enfrentara la amenaza comunista y con el apoyo parcial de los grupos empresariales. Igualmente, se reestableció un sistema político y de partidos políticos en cuyo interior se desarrollaron sub proyectos dentro del proyecto general

⁷⁵ Sobre la Constituyente de 1984 Aguilera y Torres Rivas señalan que este proceso se realizó “... en condiciones adversas a las requeridas formalmente en una consulta popular: el proceso se lleva a cabo en un contexto de violencia física sistemática y con un historial de fraudes explícitos e imposición de candidatos oficiales. Pero a la vez, desde la perspectiva jurídico legal en la que se inscribe el orden político republicano occidental, la conversión de un gobierno de facto, en régimen legal, requiere de la sanción de legitimidad que le otorga la voluntad popular (depositaria de la soberanía) por medio del sufragio universal.” Desde la perspectiva de estos autores los resultados fueron desconcertantes, ya que no se presentó fraude ni abstencionismo. (1986:33)

contrainsurgente. Se dice que son sub proyectos porque los partidos políticos que participaron en esta apertura inicial aceptaron la regla principal: el objetivo era derrotar a la insurgencia y preservar el status quo. Se conformó un sub proyecto reformista impulsado por la DCG que apuntaba al impulso de ciertas políticas sociales pero que cuando hizo gobierno entre 1986 y 1990 no pudo impulsar políticas coherentes; un proyecto doctrinariamente anticomunista y conservador impulsado por el MLN; y, un proyecto liberal impulsado por el nuevo partido Unión del Centro Nacional. Estas tres fuerzas políticas prácticamente empataron en las elecciones para la constituyente y elaboraron de común acuerdo una constitución que no atentaba contra el marco general previamente establecido por el ejército.

Figura 7
Conflicto Político Guatemala
1982-1985



La figura 7 pretende ilustrar esta relación de fuerzas y proyectos, entendiendo que apenas se logra captar una de las dimensiones de los múltiples conflictos existentes en las sociedades. Este gráfico puede leerse como el momento previo a la figura 6, y define el período comprendido entre 1982-1985. En el lado izquierdo, las organizaciones guerrilleras más o menos unificadas en la URNG, aunque sin dirección única, postulan un proyecto revolucionario socialista por la vía militar, enfrentando un sistema político colapsado entre 1981 y 1982 pero que fue reconstituido en un proyecto contrainsurgente que lo que buscaba era la derrota política y militar de los rebeldes. En su interior, pueden identificarse, a partir de partidos políticos, tres proyectos que se disputaban la hegemonía del ámbito de control estatal cedido por los militares⁷⁶.

Las organizaciones sociales populares, se encontraban en este tiempo mucho más ligadas a la guerrilla, tanto por ciertas coincidencias políticas, ideológicas y programáticas como por el hecho de que la represión contrainsurgente golpeó sin distinciones a dirigentes y miembros de estas.

La dimensión distributiva de este período resulta entonces problemática. En un sentido limitado lo que se encuentra es la decisión del alto mando militar de trasladar ciertos ámbitos del poder del Estado y de la administración gubernamental a grupos civiles permitidos. Desde esta óptica existió un traslado formal de recursos políticos, hecho que se manifestó en el establecimiento de las bases de la institucionalidad democrática: tribunal electoral, constitución, partidos, ley electoral, participación ciudadana, libertad para escoger entre las opciones permitidas, etc. De hecho, la relativamente alta participación en las elecciones de 1984 y 1985 (78 % y 70% respectivamente) mostró también que importantes sectores de la población consideraron “aceptable” la salida electoral y, la manifestación soberana se orientó no a una propuesta conservadora o de derecha, sino hacia aquella que, entre los partidos permitidos representaba una opción de cambio. Asimismo, y con las limitaciones referidas, la institucionalidad constitucional que incluyó la creación del Procurador de Derechos Humanos, permitió un avance en la distribución de recursos políticos.

⁷⁶ En una entrevista publicada en 1998 el primer presidente civil electo democráticamente, Vinicio Cerezo reconoció que el margen de gobierno que tuvo durante su período de gobierno fue limitado debido a la existencia de ámbitos de gobierno que, incuestionablemente estaban bajo el control del ejército. Estos incluían desde la defensa, la seguridad interior y la inteligencia, hasta el sistema aduanero. (Monteforte; 1998)

La dimensión acumulativa o concentradora estuvo dada por el hecho de que se mantuvo la exclusión de las fuerzas políticas que cuestionaban el status quo, la militarización del país – lo que por cierto limitaba el ejercicio de las libertades democráticas – y, el Estado mantuvo como política la violación sistemática de los derechos humanos. Con relación a las políticas económicas que emergieron de este proceso, puede señalarse que en el marco de una suerte de “economía de guerra” se aplicó, en un primer momento un ajuste de hecho que contrajo la economía y empobreció a la población; posteriormente, y con la asesoría y supervisión de las Instituciones Financieras Internacionales, se inició un segundo ciclo de reformas más ordenadas y orientadas a la liberalización de la economía. En materia fiscal, fue durante este período que se estableció el Impuesto al Valor Agregado; primero con una tasa del 10%, posteriormente al 7% y luego nuevamente al 10%.

Luego de este largo paréntesis se pasarán a analizar los periodos críticos caracterizados por negociaciones entre fuerzas enfrentadas.

V.2.i Los proyectos en pugna

Para describir y de alguna manera caracterizar a los proyectos políticos que actuaron en esta coyuntura se considerará en primer lugar a los grupos en el gobierno que llevaron a cabo las negociaciones de paz y/o de transición; y en segunda instancia a las fuerzas opositoras.

En el caso guatemalteco, el planteamiento de una solución política del conflicto fue presentado por la insurgencia a los distintos gobiernos desde el de Cerezo a partir de 1986 hasta el de Alvaro Arzú quien suscribió los acuerdos de paz una década después, en diciembre de 1996. Los insurgentes guatemaltecos dialogaron y negociaron con cuatro gobiernos y tres comisiones de paz. La continuidad en este caso estuvo en manos del ejército que, entidad del estado con un alto grado de autonomía, mantuvo una representación propia en las comisiones de paz gubernamentales. Como no se trata de describir a cada uno de los gobiernos con los que se negoció la paz, la atención se centrará en el gobierno de Arzú.

Personalmente, Arzú procedía del anticomunismo tradicional guatemalteco. Su trayectoria política la inició como dirigente de la rama profesional del MLN – caracterizado

por su fundador Mario Sandoval Alarcón como el partido de la violencia organizada – que en la década de 1960 y 1970 organizó escuadrones de la muerte. El futuro presidente se desligó de este partido para integrarse al Partido Nacional Renovador a principios de la década de 1980. Este partido pretendía ser la expresión de una Nueva Derecha guatemalteca, liberal y progresista. Posteriormente, ya con la implantación de la democracia electoral se constituyó el Partido de Avanzada Nacional PAN que, conformado por sectores medios y empresarios mas bien distanciados de la oligarquía tradicional (por cierto en un proceso de declive) pretendía impulsar un proceso de modernización en el país. De hecho, la obsesión de Arzú con el tema de la paz tenía que ver, en parte con su deseo de pasar a la historia como el presidente que concluyó la guerra interna, y, con intereses económicos concretos: la liberalización y las consiguientes privatizaciones sólo eran posibles en un clima de tranquilidad, siguiendo el ejemplo de El Salvador se consideró que el silencio de las armas era prerequisite del desarrollo.

Para impulsar las negociaciones se constituyó en el interior del gobierno de Arzú un ala “progresista” encabezada por su secretario privado, Gustavo Porras, quien provenía de las filas de una de las organizaciones guerrilleras. Desde antes de su elección Arzú tuvo reuniones con la comandancia insurgente para establecer las bases de entendimiento, de tal suerte que las dificultades para concluir este proceso provenían menos de la guerrilla y del ejército, que había quedado en una situación de debilidad después del autogolpe de Serrano, y más de los empresarios tradicionales que veían con preocupación una posible negociación del tema socioeconómico que implicara una Reforma Agraria. El proyecto gubernamental en este periodo era un proyecto modernizador, moderadamente neoliberal y dispuesto a impulsar políticas sociales a la par del programa liberalizador y privatizador⁷⁷.

Este proyecto no era unitario, sino que a la larga era una dinámica coalición de empresarios modernizadores, políticos de distintas tendencias ideológicas que coincidían en la necesidad de concluir la guerra y lograr ciertos niveles de autonomía del Estado y la política frente al poder militar; y, militares autodenominados como “institucionalistas” que,

⁷⁷ Entre los numerosos estudios que se han publicado sobre el proceso de paz guatemalteco, el trabajo de Bonini 2007 permite conocer las interioridades de la etapa final del proceso de paz, destacando de manera particular los acuerdos y compromisos – más allá de lo suscrito en los documentos – a los que arribaron la cúpula guerrillera y el entorno de Arzú, que incluía a miembros de la elite política, económica y militar.

tras entender lo inevitable del fin del conflicto pretendían conducir este proceso desde el ejército antes que les fuera impuesto desde fuera⁷⁸.

En El Salvador, a diferencia de Guatemala, los grupos insurgentes plantearon desde el principio del conflicto la posibilidad de una solución negociada y llegaron a pláticas formales con el gobierno de Napoleón Duarte⁷⁹. Durante la segunda mitad de la década de los ochentas ARENA pasó por un doble proceso de transformación; por un lado, el discurso anticomunista fundamentalista de su fundador -- Roberto Daubuisson - dio lugar al liderazgo moderado de Alfredo Cristiani; por el otro, los grupos de poder económico asumieron el proyecto económico y político desarrollado por la FUSADES que era modernizador y neoliberal, y por lo tanto, dejaba de lado el sueño de volver al viejo orden oligárquico y planteaba los retos de la inserción de El Salvador en la economía mundial sobre nuevas bases. ARENA se convirtió en el instrumento político de este nuevo proyecto.

Esto fue el resultado de un cambio socio-político sustantivo que resulta inédito en la historia reciente centroamericana. La junta revolucionaria de gobierno de 1979 esbozó un programa de reformas radicales que fue ejecutado en los primeros años de la década de los ochentas y que fue un golpe demoledor a las bases del poder de la oligarquía agraria salvadoreña. Como lo ha referido Edelberto Torres Rivas (1989), las reformas realizadas en ese marco y que incluyeron -- como se verá adelante -- la reforma agraria, la nacionalización de la banca y la nacionalización de las exportaciones fueron las más radicales en América Latina desde el frustrado intento del gobierno de Arbenz por

⁷⁸ Un análisis de la composición de los firmantes de la paz es una muestra elocuente de esta coalición: por el sector empresarial puede identificarse la presencia de Richard Aitkenhead Castillo, operador de los grupos agroindustriales y persona de confianza de los grupos económicos tradicionales; entre los políticos pueden identificarse los extremos del espectro, el propio presidente Alvaro Arzú que como se dijo, procede del anticomunista MLN y Gustavo Porras, ex miembro del Ejército Guerrillero de los Pobres. Entre los militares puede mencionarse a Otto Pérez Molina y Julio Balconi, que tras la firma de la paz han mantenido una intensa actividad política.

⁷⁹ Para entender esta diferencia deben considerarse dos aspectos. Uno, en la retórica más radical del FMLN, desde el principio de la guerra Cayetano Carpio, líder de las FPL postuló que parte del fin previsto del conflicto incluía el diálogo y la negociación para discutir las condiciones de capitulación de la Fuerza Armada Salvadoreña, lo que más allá del triunfalismo dejó abiertas las puertas a esta salida, cosa que los insurgentes guatemaltecos empezaron a considerar hasta la segunda mitad de la década de los ochentas. Dos, el establecimiento de la segunda junta de gobierno encabezada por el civil Napoleón Duarte que posteriormente fue electo presidente de El Salvador facilitó el establecimiento de un interlocutor aceptable para las fuerzas guerrilleras. En Guatemala, hasta 1986 los insurgentes no podían negociar con un gobierno encabezado por los militares responsables de las matanzas de la población civil y cuya propuesta de solución era el desarme de las fuerzas rebeldes.

implementar una reforma agraria en Guatemala. Esta oligarquía agraria tradicional, doblegada por un gobierno determinado a detener la rebelión a cualquier precio y que contaba con el apoyo del gobierno norteamericano se vio obligada a defender lo que tenía y a buscar nuevas opciones. Esto llevó no sólo a una diversificación productiva que buscó y encontró nuevos ámbitos y espacios de inversión, sino también a una suerte de actualización sociológica que, hasta cierto punto los llevó de ser señores de la tierra a convertirse a algo parecido a empresarios capitalistas modernos. El Estado ya no fue visto entonces sólo como un instrumento para mantener la dominación y las condiciones de acumulación. El proyecto de ARENA, paradójicamente conservador y progresista postulaba un modelo de desarrollo social y económico para El Salvador que necesariamente requería la conclusión del conflicto armado interno.

Desde su discurso de toma de posesión el presidente Cristiani anunció su intención de buscar una salida negociada al conflicto salvadoreño. En principio la posición de Cristiani era sólida, contaba con el apoyo de la mayoría de los grupos empresariales, del gobierno norteamericano y de la fuerza armada salvadoreña. El impulso del proyecto modernizador podía darle aún más legitimidad y contribuir a la continuidad de su gobierno y a negociar en condiciones más ventajosas con la insurgencia. Esta, captando estas posibilidades lanzó en noviembre de 1989 una ofensiva general que llevó la guerra a las propias zonas residenciales de San Salvador. Indudablemente el Frente mostró una capacidad ofensiva que, aunque puso en jaque al ejército, no pudo derrotarlo. Lo que hizo la diferencia en el desenlace de la ofensiva fue el asesinato por parte de un batallón de fuerzas especiales de un grupo de intelectuales jesuitas y dos de sus colaboradoras en el interior del campus de la Universidad Centroamericana. Este hecho criminal logró lo que la guerrilla no había logrado en una década: derrotar moral y éticamente a su adversario y conjuntar la presión nacional e internacional para lograr negociaciones y acuerdos.

El asesinato de los jesuitas dañó la posición de la Fuerza Armada más que la del propio gobierno de Cristiani, que aprovechó la oportunidad para modificar la estructura de mando del ejército y reducir sus ámbitos de influencia. Por otro lado, el gobierno continuó de manera imperturbable el impulso de la dimensión económica del proyecto: mientras negociaba cambios políticos siguió adelante con la instauración del nuevo modelo económico para El Salvador.

Las características del gobierno nicaragüense eran diametralmente distintas a las de sus pares. No se trata de un gobierno que enfrenta la amenaza revolucionaria, sino de un Estado Revolucionario – con un gobierno electo bajo condiciones democráticas precarias, pero democráticas - que enfrentaba a la agresión norteamericana, a distintas oposiciones armadas internas, y a una oposición legal no siempre leal. Las condiciones de guerra interna y los evidentes errores en el manejo de la economía habían hecho fracasar el proyecto revolucionario sandinista que desde 1988 había tenido que aplicar brutales medidas de choque para estabilizar la economía.

El reclutamiento forzoso para el todavía Ejército Popular Sandinista, las consecuencias de la debacle económica, y la amenaza de la continuidad de la guerra habían llevado a que las mayorías populares que habían sido dignificadas y movilizadas por la revolución le quitaran apoyo al gobierno y respaldaran la opción que garantizaba la paz. El proyecto Sandinista de finales de los ochenta y principios de los noventa lo que buscaba era preservar las conquistas revolucionarias, devolverle la paz a Nicaragua y una oportunidad para demostrar que era capaz de llevar bienestar a la población de este castigado país.

Para ello, el gobierno realizó negociaciones con las fuerzas contrarrevolucionarias que fueron saboteadas por el gobierno norteamericano para mantener la presión de la guerra en la agenda electoral; llegó a acuerdos con las fuerzas de oposición para crear las mejores condiciones para la participación electoral de la Unión Nacional Opositora, realizándose las llamadas “elecciones más vigiladas de la historia” en la que los revolucionario perdieron el control del gobierno por la vía electoral; y, aún después de la derrota, el sandinismo negoció un pacto de transición que buscó, hasta cierto punto, y entre otras cosas, legalizar las propiedades que habían sido distribuidas durante la revolución.

Las fuerzas políticas que desafiaron a los gobiernos del período y con quienes se realizaron estas negociaciones estaban constituidas por las organizaciones insurgentes y las coaliciones transicionales que conformaron en los casos de Guatemala y El Salvador. En Nicaragua estaban constituidas tanto por las organizaciones contrarrevolucionarias armadas como por los partidos políticos de oposición.

En febrero de 1982 cuatro organizaciones guerrilleras que provenían de los rompimientos entre las guerrillas de los años sesenta constituyeron la Unidad

Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG⁸⁰. En el momento de su constitución, los grupos rebeldes que eran parte de la URNG enfrentaban una brutal campaña militar contrainsurgente que, concluida en su fase principal en 1984 había dejado debilitada y aislada a esta organización. Desde esa fecha la URNG intentó, con poco éxito, realizar acciones militares contundentes que modificaran a su favor la situación de guerra y creara una “situación de desenlace” favorable a la insurgencia.

Aunque el accionar armado de la URNG no logró modificar el balance de la guerra, esta organización llevó a cabo acciones políticas nacionales e internacionales que le permitieron mantener su vigencia política y, hasta cierto punto retomar la iniciativa. En el interior del país reconstruyó estructuras políticas a partir de la infiltración en la dirigencia y el reclutamiento de militantes de base de las organizaciones sociales. Con esto alcanzó ciertos niveles de control e influencia sobre el movimiento campesino, sindical y estudiantil.

En el campo internacional a través de la estructuración de un amplio equipo de trabajo “político diplomático” mantuvo la presión sobre el gobierno en el tema de los derechos humanos, y ante la continuidad de las violaciones a estos, logró mantener en vigencia la supervisión internacional en esta materia. El trabajo internacional de la URNG abarcaba desde la organización de grupos de solidaridad con “la causa guatemalteca” en diversos países del mundo hasta el lobby de alto nivel con parlamentarios y funcionarios gubernamentales de Norteamérica y Europa.

Cuando en el marco de los Acuerdos de Esquipulas se promovieron las comisiones nacionales de reconciliación nacional, la guatemalteca promovió el diálogo entre las insurgencias y los distintos sectores sociales (académicos, cooperativistas, sindicalistas, campesinos, empresarios, etc.). Estos encuentros que complementaron el trabajo en las organizaciones sociales contribuyeron a romper el cerco en el que se encontraba la insurgencia. En las rondas de diálogo que se hicieron con religiosos, cooperativistas, sindicalistas, académicos y representantes de organizaciones populares la URNG fue tejiendo y estableciendo confluencias y acuerdos generales en torno a los problemas del

⁸⁰ En la fundación de la URNG participaron el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP); las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y un sector del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Posteriormente este sector fue dejado a un lado y sustituido por el grupo del PGT que era reconocido en los países del este europeo como oficial.

país y su posible vía de solución. Estos acuerdos se alcanzaron con grupos y sectores que iban más allá del ámbito de influencia directa de la URNG.

Este rompimiento del cerco interior coincidió con cambios significativos en las modalidades de negociación. Durante el gobierno de Serrano, con su plan de paz de noventa días intentó establecer una dinámica de diálogo directo entre el gobierno y la insurgencia. La propia crisis de mayo de 1993 impidió que se avanzara más allá del temario. Con el gobierno interino de Ramiro de León Carpió, el llamado “plan Rosada” propuso el establecimiento de dos mesas separadas de negociación, una en el exterior en la que el gobierno negociara las condiciones de cese al fuego, desmovilización e inserción de las fuerzas guerrilleras; y, otra en Guatemala en la que la sociedad civil discutiera con el gobierno los problemas del país. Aunque este planteamiento fue rechazado tanto por la insurgencia como por las organizaciones sociales, la salida intermedia establecida para promover una mayor participación social fue la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil⁸¹(ASC). En esta participaron de manera voluntaria organizaciones sociales aglutinadas en “sectores” que incluían el religioso, sindical, indígena, mujeres, cooperativistas, académicos y centros de investigación, etc., para discutir los temas sustantivos establecidos en la agenda de negociación y proponer a las partes los contenidos de estos.

De la ASC se generaron varios llamados “documentos de consenso” que en la mesa de negociación fueron asumidos como propios por la URNG. En el caso de la negociación del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la posición de la insurgencia se basó en el documento de consenso antes que en una propuesta propia, lo que le permitió adquirir mayor legitimidad y apoyo entre los grupos sociales. En ese sentido, la URNG se fue articulando en un proyecto político que no era socialista y antisistémico como en los años ochenta, sino que era democrático y reformista y que aglutinaba las propuestas y demandas de los grupos que habían sido excluidos del pacto democrático de principios de la década anterior. El principal logro político de la URNG a mediados de la década de los noventa del siglo XX fue ponerse en el centro – no como fuerza dirigente o

⁸¹ El nombre de esta instancia de discusión resulta ser no sólo una curiosidad sociológica, sino también un buen ejemplo de cómo las sociedades y los procesos políticos se apropian de los conceptos desarrollados por las Ciencias Sociales y no sólo les dan un nuevo sentido sino son utilizados como parte de su discurso estratégico.

conductora - de una amplia y horizontal coalición transicional que buscaba reformar el Estado y las bases de la nación.

Este proceso es fundamental para entender las razones porque, a pesar de la derrota militar de la URNG a principios de la década de 1980, logró negociar acuerdos de amplio alcance: en la mesa de negociaciones no se expresó únicamente la posición y fuerza relativa de las organizaciones guerrilleras, sino de una amplia gama de organizaciones sindicales, indígenas, campesinas y de mujeres que habían estado fuera del proceso de democratización desde arriba. La negociación en si misma facilitó el desarrollo y florecimiento de la sociedad civil que alcanzó niveles importantes de elaboración y propuesta⁸². Sin embargo, después de su determinante contribución al proceso de paz, a la democratización y al desarrollo de una agenda de desarrollo nacional, las organizaciones que conformaron la Asamblea de la Sociedad civil tendieron a auto relegarse en ámbitos de acción política significativamente más reducidos.

El FMLN, al igual que la URNG fue una coalición de organizaciones guerrilleras que, formadas durante la década de 1970 se unieron a principios de la siguiente década para realizar una ofensiva guerrillera que pretendía la toma del poder⁸³. A diferencia del caso guatemalteco, las guerrillas salvadoreñas no fueron derrotadas en el campo militar, sino que generaron una suerte de equilibrio estratégico en el que mantuvo capacidad para realizar operaciones militares de gran envergadura⁸⁴.

El FMLN se lanzó a la guerra para impulsar un proyecto político revolucionario y radical que tenía en su horizonte la construcción del socialismo, aún cuando por las condiciones de represión indiscriminada y de cierre de espacios políticos aglutinó también a sectores cristianos y socialdemócratas. En el transcurso de la década el FMLN modificó este objetivo. Ya no se buscaba en el corto plazo la constitución de una democracia popular, sino crear las condiciones para la continuidad de la lucha política en el campo democrático.

⁸² Brett (2006) presenta un análisis del desarrollo de las organizaciones y movimientos sociales entre 1986 y 1996 así como su participación en el proceso de democratización.

⁸³ Las organizaciones guerrilleras que integraron el FMLN fueron las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), constituida a principios de la década de 1970; el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN); el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

⁸⁴ Entre los estudios recientes publicados sobre el FMLN se consultaron los de Artiga (2007) y Sáenz de Tejada (2007).

En la explicación de este cambio en la propuesta del FMLN entran en juego varios factores que interactúan durante la década de los ochenta hasta alcanzar un desenlace por la vía de la negociación. Un primer aspecto a considerar es que, entre las organizaciones que integraron el FMLN, el PCS venía de una tradición de participación en procesos electorales y mantenían la visión de que la lucha armada era una forma de lucha aceptable pero no la única en tanto existieran otras alternativas dentro del sistema. El PCS fue, a través de su estructura legal la UDN parte de la Frente Nacional de Oposición que, integrado también por el partido Democracia Cristiana y grupos socialdemócratas participó en elecciones durante la década de 1970. La opción armada fue vista como la única posible a partir de la coyuntura 1979-1981, una vez se fueran configurando otras salidas, el regreso al sistema político era aceptable.

Otro aspecto que permite comprender este proceso corresponde a los cambios en el interior del FMLN. A pesar de que existía la coincidencia básica en torno a la lucha armada como medio de acción política, y una idea de una futura sociedad socialista poco precisa, se daban diferencias entre y dentro de las organizaciones guerrilleras. A principios de la década de 1980 la posición de las FPL y en particular de su líder Cayetano Carpio era ortodoxa, doctrinaria y radical en torno al impulso de una guerra popular prolongada de carácter socialista, en contraposición a la visión insurreccional y militarista impulsada por el ERP y la RN, que a su vez se diferenciaba de una posición más pragmática del PCS que moldeaba su acción política de acuerdo con las condiciones que se fueran presentando. El asesinato de la segunda responsable de las FPL y el posterior suicidio de su primer responsable, debilitó las posiciones más radicales dentro del Frente, y abrió el camino para que se buscara una salida negociada al conflicto.

Finalmente, el tercer factor que puede contribuir a entender los cambios en las posiciones del FMLN es su capacidad para interpretar y adaptarse al entorno nacional e internacional. En el ámbito internacional, desde mediados de la década de los ochentas estuvo claro para esta organización primero, que el gobierno de los Estados Unidos no permitiría una nueva Nicaragua en Centroamérica y que, como lo enunció el propio Alexander Haig, en El Salvador se establecería la línea que no dejaría pasar la amenaza comunista. Segundo, dentro de la estrategia cubana en la región se había decidido privilegiar la defensa de la revolución sandinista antes que apoyar un nuevo triunfo

izquierdista en la región. Tercero, la diplomacia del FMLN logró mayor interlocución con los partidos y gobiernos socialdemócratas europeos que con los del bloque soviético; y estos apreciarían y apoyarían más un frente reformista y democrático que uno amarrado a un proyecto socialista ortodoxo. En síntesis, los vientos internacionales no soplaban a favor de una nueva revolución en Centroamérica, por el contrario lo que se avizoraba era una mayor fuerza de la revolución conservadora que recorría el mundo y, cuando no el colapso que finalmente se dio, un debilitamiento significativo de las posiciones socialistas.

En materia política interior, a lo largo de la década el Frente observó, la legitimación de la democracia electoral que se constataba no sólo por la participación electoral y por la imposibilidad de la guerrilla de impedir la realización de este ejercicio democrático, sino también por el hecho de que la población se identificaba con opciones que podían representarla. A pesar del mantenimiento de sus unidades militares y sus vínculos con las organizaciones sociales, el Frente podía quedar políticamente aislado. Asimismo, desde mediados de la década de los ochenta se daba el ascenso político y electoral de ARENA, la derecha salvadoreña, conservadora y progresista que contaba no sólo con apoyo entre las clases o grupos dominantes sino también entre las capas medias y sectores populares y cuyo proyecto podía efectivamente neutralizar al frente.

Ante esta situación, el FMLN optó por la vía de una negociación que se centrara en los aspectos políticos que, en teoría le facilitarían la “toma del poder” por la vía electoral. Antes de las elecciones de 1989 y ante el inminente triunfo de ARENA el FMLN propuso su participación en estas a condición de que estas se retrasaran 6 meses y se creara un ambiente favorable a la participación de los rebeldes. Esta proposición fue rechazada por el gobierno, pero quedó claro que el Frente ya no apostaba a un triunfo revolucionario, sino a su inserción en la lucha política.

Como se previó, ARENA ganó las elecciones y Cristiani anunció la decisión de solucionar el conflicto por medio de negociaciones. El FMLN aceptó esto, aunque para fortalecer su posición lanzó una ofensiva general en noviembre de 1989 que llevó la guerra a los barrios residenciales de San Salvador⁸⁵. Aunque en los discursos del momento los jefes guerrilleros planteaban que el objetivo de la ofensiva era la ansiada “toma del poder”,

⁸⁵ Nuevamente las paradojas de la historia se manifestaron en Centroamérica: mientras guerrilleros y soldados salvadoreños se enfrentaban violentamente en un aparente episodio más de la guerra fría, en Berlín el muro que dividía la ciudad caía anunciando también el derrumbe del bloque soviético.

posteriormente fueron confirmando que la misma lo que pretendía era modificar la correlación de fuerzas en la mesa de negociaciones y viabilizar una solución rápida y favorable al FMLN. Además de la demostración de fuerza, una de las consecuencias de la ofensiva fue la derrota ética y moral del ejército salvadoreño a raíz del asesinato de los sacerdotes jesuitas – como se indicó antes – y una mayor presión internacional para la terminación del conflicto. En la negociación, la prioridad del FMLN fue la creación de condiciones políticas para su inserción, de manera que se centraron en los aspectos relativos a la desmilitarización y el régimen electoral antes que en aspectos socioeconómicos que consideraban podrían solucionar una vez en el gobierno.

A diferencia de Guatemala, en dónde la URNG se colocó en el centro de una coalición transicional amplia y horizontal que expresaba un proyecto político orientado a la inclusión de los grupos sociales excluidos del pacto fundacional de la democracia de este país, en El Salvador el FMLN por sí mismo articuló una coalición transicional más vertical, subordinada a la dirección guerrillera pero que incluía también a grupos socialdemócratas y socialcristianos que, aunque no eran parte del frente, compartían su alineamiento político.

La oposición armada nicaragüense estaba formada por diversos grupos contrarrevolucionarios, algunos con mayor dependencia del gobierno de los Estados Unidos y otros con mucha mayor autonomía y con demandas propias. Estos grupos fueron variando en el tiempo, desde las llamadas “bandas armadas contrarrevolucionarias” que desde los primeros meses posteriores al derrocamiento de Somoza empezaron a hostigar a los sandinistas, hasta estructuras mejor organizadas y apertrechadas por el gobierno norteamericano.

De acuerdo con la revista *Envío*, en 1982 operaban en Nicaragua diversos grupos entre los que estaban la Legión 15 de Septiembre (formada por ex guardias somocistas); grupos armados provenientes de la unión de Miskitos, Sumos y Ramas (MISURASATA)⁸⁶; la Unión Democrática Nicaragüense y las Fuerzas Armadas Revolucionarias Nicaragüenses (UDN-FARN), formada por conservadores radicalizados; el Ejército de Liberación de Nicaragua (ELN), también formado por ex guardias somocistas; el Frente Interno (FI); el Frente Revolucionario Sandinista (FRS), encabezado por Edén Pastora, ex combatiente

⁸⁶ La relación de esta organización es compleja, surgen bajo el manto y en apoyo al FSLN, a principios de la década de los ochenta algunos de sus dirigentes optaron por la lucha armada; más tarde iniciaron un proceso de diálogo con el gobierno. (Cfr. Frühling et al; 2007:39-72)

sandinista; y, numerosos bandas armadas que aprovechando la situación asolaban a la población.⁸⁷

El apoyo genérico inicial de los Estados Unidos a los denominados por Reagan “luchadores por la libertad” incentivó el surgimiento de estos grupos, que difícilmente lograron articular una estrategia o un discurso común. En 1981 varios de estos grupos formaron la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN), que alcanzó ciertos niveles de representatividad de los grupos opositores.

Mientras los grupos más cercanos a los norteamericanos actuaban como mercenarios que lo que pretendían era boicotear y sabotear las políticas implementadas por los gobiernos, otros grupos expresaban demandas campesinas y de autonomía regional. El segundo tipo de grupos realizó procesos de negociaciones con el gobierno que culminaron con acuerdos particulares con estas organizaciones. Con los grupos más cercanos con los norteamericanos se realizaron, en el marco de los acuerdos de Esquipulas negociaciones directas que dieron lugar a los acuerdos de Sapoa de 1988 y a su posterior desmovilización.

De acuerdo con Sojo “en el momento de las negociaciones de paz, se identificaron por lo menos tres grandes corrientes entre los grupos contrarrevolucionarios: la Resistencia Nicaragüense, el grupo más influyente políticamente, instrumental en el vínculo con los Estados Unidos; las organizaciones de la Mosquitia y en tercer lugar el frente Sur. Esta ausencia de cohesión fue relevante en el desenvolvimiento posterior del proceso porque no permitió la generación de una agenda intensiva de acuerdos de paz y porque no garantizó un movimiento ordenado de desarme y desmovilización.” (1999:59)

La oposición partidaria pasó de una posición radical subordinada a la política de Reagan, encarnada por la CND, a la conformación de la UNO que, aunque formalmente estaba integrada por un abanico de partidos que iban desde el comunista hasta el liberalismo somocista, expresaba en su interior tres tendencias principales. Una que pretendía revertir totalmente los logros sandinistas, sobre todo en materia de propiedad; otra integrada por sectores medios y altos radicalizados en contra del sandinismo que incluían al Partido Liberal Independiente, al partido comunista y al socialista que no

⁸⁷ A diferencia de otros grupos guerrilleros latinoamericanos, la mayoría de los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses desarrollaron una relación conflictiva y violenta en contra de las poblaciones. Esto incluyó el reclutamiento forzoso de combatientes, la esclavización de mujeres, la tortura y el asesinato de sandinistas, y la destrucción de los medios de vida de la población.

querían un retorno al pasado pero tampoco la consolidación de una Nicaragua socialista; finalmente, la tercera corriente al interior de la UNO estaba conformada por grupos empresariales con interés dentro de Nicaragua que buscaban terminar con la guerra y reconstruir la economía. (Revista Envío; 102, abril de 1992)

V.2.ii Los procesos de negociación

Para Sojo, en las negociaciones de paz de Guatemala y El Salvador convergieron tres agendas: "... la de la insurrección, como una agenda socializante, totalizadora que abarca todos los ámbitos de la vida nacional, la agenda gubernamental que responde a dos órdenes de racionalidad distinta: la tecnocrática que se ocupa de los equilibrios económicos, y la política que se encarga de los de orden institucional. Y finalmente la que se refiere a los intereses de las Fuerzas Armadas, asociadas tanto a cuestiones definidas como estratégicas, como a aspectos de orden ideológico y económico social. Puede plantearse incluso la presencia de una cuarta agenda, con intereses propios sostenida por los mediadores externos y que fue particularmente evidente en los casos de El Salvador y Guatemala con el papel extraordinariamente activo desempeñado por los enviados especiales del Secretario General de las Naciones Unidas." (1999:59)

En Guatemala la agenda temática de los acuerdos de paz incluyó temas denominados "sustantivos", de fondo, tales como el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas; aspectos socioeconómicos y situación agraria; fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática; y reformas constitucionales y régimen electoral. Como aspectos operativos quedaron establecidos acuerdos referidos al cese al fuego, a la desmovilización de las fuerzas insurgentes y su incorporación a la sociedad en condiciones de dignidad.

La amplitud de la agenda, y de los propios acuerdos firmados, confirman lo referido anteriormente respecto a que en estos temas se incluían las reivindicaciones de las organizaciones sociales que anteriormente se habían visto imposibilitadas de presentar sus demandas al Estado. El lenguaje ambiguo con el que están redactados los acuerdos permite una interpretación divergente del espíritu y el fondo de los mismos. Para los insurgentes los acuerdos sentaban las bases para la solución de los problemas que originaron el conflicto y constituían desde su punto de vista una propuesta de desarrollo que fortalecía al Estado y limitaba los alcances de las políticas neoliberales.

Desde la perspectiva gubernamental los acuerdos constituían una agenda nacional que era la base de un programa de modernización que enfatizaba aspectos sociales pero que no necesariamente se oponía a medidas como la privatización y la concesión de servicios públicos. En los acuerdos el gobierno asumió cientos de compromisos que abarcaban desde la creación de un fondo de tierras hasta la protección de los lugares sagrados indígenas, de manera que su cumplimiento dependía en buena medida de la voluntad de los gobernantes ya que no existían medios para obligar a su cumplimiento. La insurgencia se desmovilizó y entregó sus armas ciento ochenta días después del cese al fuego, mientras que algunos compromisos quedaron programados para cumplirse años después de la firma de los acuerdos de paz.

En El Salvador los acuerdos se centraron en la creación de las mejores condiciones para la inserción política del FMLN. En ese sentido fue que se atendieron aspectos orientados a reducir el poder de la Fuerza Armada, incluyendo la disolución de los batallones de fuerzas especiales, la depuración de los oficiales responsables de violaciones a los derechos humanos, su reducción y un nuevo despliegue. En el mismo sentido se estableció la creación de una nueva Policía Nacional Civil que sería la única responsable de la seguridad interna y en su integración se incorporó a ex miembros de la fuerza armada, de las organizaciones insurgentes y particulares no involucrados en el conflicto. Como parte de esta agenda se creó el Consejo Nacional de la Judicatura que tenía por objetivo fortalecer y garantizar la independencia y autonomía del organismo judicial y la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

Las reformas del sistema electoral, que incluyeron reformas constitucionales tuvieron por objeto crear una institucionalidad electoral autónoma y relativamente equilibrada. En materia económica y social el FMLN priorizó la legalización de las tierras ocupadas por sus bases dentro de las zonas conflictivas así como apoyos concretos en materia de crédito ya asistencia técnica. Los temas económicos y sociales de fondo los delegó a un Foro para la Concertación Económica y Social que incluiría a empresarios, gobierno y trabajadores que finalmente no tuvo continuidad en el tiempo.

La hipótesis del Frente fue que una vez creadas las condiciones para una competencia política y electoral igualitaria, este podría impulsar reformas económicas y sociales más profundas. Esto no tomó en cuenta que, a pesar de los cambios realizados la

institucionalidad electoral era adversa para las fuerzas que desafiaban el status quo y que, paralelamente a la negociación política el gobierno de ARENA sentó las bases para el nuevo modelo económico que, sería difícilmente reversible.

A diferencia de la guerrilla guatemalteca, el FMLN administró la desmovilización de sus unidades militares al cumplimiento de los acuerdos, de manera que cuando entregó el último fúsil los acuerdos principales para la cúpula insurgente estaban cumplidos.

Cuadro 58
Acuerdos Alcanzados durante los procesos de
Negociaciones 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 septiembre	Acuerdo de Nueva Cork	25 de junio	Acuerdo de Querétaro (acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos)
16-31 de diciembre	Acta de Nueva York I		
1992			
2-13 de enero	Acta de Nueva York II	10 de enero	Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación con mediación de Naciones Unidas
16 de enero	Firma de Acuerdos Finales de paz	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 septiembre	Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
		4 de diciembre	Acuerdo sobre el cese al fuego
		7 de diciembre	Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral
		12 de diciembre	Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad
		29 de diciembre	Cronograma y Acuerdo final de paz firme y duradera

Fuente: Azpuru 2006:45-47

Como se muestra en el cuadro 58, existen diferencias importantes en cuanto al contenido de los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala y El Salvador. Mientras en el primer país se trató de una agenda amplia que iba más allá del tema de la inserción de la insurgencia, en El Salvador se centró en los temas que permitieran darle continuidad en la arena política electoral a la lucha del FMLN.

En Nicaragua los sandinistas negociaron en un tiempo relativamente corto 1988-1991 un conjunto de acuerdos que buscaban la terminación de la guerra, la participación de la oposición en las elecciones de 1990 y, la transición para entregar el gobierno y parte del poder a la UNO. Las negociaciones con los grupos contrarrevolucionarios buscaban de manera prioritaria su desmovilización y desarme. Las negociaciones de Sapoa de 1988 por ejemplo fueron acompañadas de una amplia ofensiva militar que desbarató las líneas logísticas de las fuerzas de la Resistencia Nicaragüense, que se vio obligada a aceptar una tregua que fue presentada por el gobierno como una muestra de su decisión de alcanzar un acuerdo de paz. Estas negociaciones se realizaron en una compleja situación internacional en el que, por un lado se trataba de modular los procesos desencadenados por las reuniones de Esquipulas, y por el otro, se enfrentaba la posición belicista del gobierno norteamericano.

Sobre esto, Sojo señala que “La gestión de los acuerdos de paz en Nicaragua quedó limitada a los intereses corporativos de las partes; del lado del gobierno el desarme y la desmovilización; del lado de los rebeldes, garantías para el respeto a los derechos civiles y políticos, y asignación de recursos materiales y financieros para propiciar la inserción en actividades civiles de excombatientes y familiares. Eventualmente, la desmovilización de tropas del Ejército Popular Sandinista se convirtió en reivindicación rebelde en la mesa de negociaciones. En este marco los primeros acuerdos de paz y desmovilización se alcanzaron semanas antes de la toma de posesión de Violeta Barrios en 1990. Con la Resistencia Nicaragüense se firmaron tres acuerdos de cese al fuego y desmovilización: el Acuerdo de Toncontín del 23 de marzo de 1990, la declaración de Managua del 4 de mayo y el Protocolo de Managua del 30 de mayo, en donde se afinan las garantías económicas para la reinserción de los desmovilizados y sus familiares. Con el Frente Sur se firmó un acuerdo semejante el 13 de junio y con Yatama, la organización rebelde de la Mosquitia, se habían logrado acuerdos antes que con los otros dos frentes.” (1999:60)

Sin embargo, los compromisos para finalizar la guerra no se cumplieron de acuerdo con las expectativas creadas, por lo que “entre 1991 y 1995 emergieron múltiples organizaciones militares destinadas a confrontar el gobierno presionando por el otorgamiento de garantías económicas pactadas o simplemente para sobrevivir por medios ilegítimos en un país lleno de rencores y con muy pocas posibilidades de ofrecer oportunidades económicas a sus ciudadanos.” (Sojo; 1999:60)

Las negociaciones con la oposición política leal, se dieron en el marco de los preparativos para las elecciones de 1990. En agosto de 1989 el gobierno sandinista llegó a un acuerdo con 19 partidos en los que se establecieron un conjunto de compromisos en materia de la institucionalidad electoral que tenían por objeto garantizar no sólo la participación sino las condiciones óptimas para la realización de la campaña electoral de la oposición. Este acuerdo incluyó aspectos como la suspensión del reclutamiento militar, modificaciones a los reglamentos de la policía, acceso igualitario a los medios de comunicación, así como modificaciones a la ley y a los reglamentos electorales. Con estas negociaciones, el sandinismo pretendía neutralizar la agresión norteamericana al dejarla sin argumentos y transmitir un mensaje a la sociedad de terminar con la guerra. Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para ganar las elecciones. Aquel 25 de febrero de 1990 la majestad del voto se manifestó y no favoreció al proyecto sandinista.

Luego del estúpido inicial, el sandinismo tuvo que hacer frente a esta situación. Como se ha tendido a caricaturizar, en los meses posteriores a la derrota electoral el sandinismo todavía en el control del gobierno y del legislativo tomó medidas orientadas a la titulación de las propiedades que fueron distribuidas durante la década anterior. No se trató sólo de propiedades individuales sino también de una vasta área de propiedad popular. De acuerdo con Zamora (1996) los sandinistas fueron tomados por sorpresa en la derrota electoral, y en el tema de la propiedad tenían el problema de que “... una parte importante de los bienes administrados por el Estado (viviendas, fincas, empresas, cooperativas, etc.) no estaban regularizados legalmente. Muchos, incluso, seguían a nombre de los antiguos dueños.” Ante esta situación, los sandinistas legislaron en los 3 meses que siguieron al 25 de febrero de 1990 lo que no se había hecho en 10 años.

En este proceso de legalización, o de “piñata” como se conoció popularmente se presentaron todo tipo de situaciones, desde dirigentes sandinistas que aprovecharon la

situación para enriquecerse, hasta pobladores de predios precarios que buscaban legalizar su situación. El caos que se generó abrió el conflicto sobre la propiedad que se extendería por la década siguiente y en el que los intereses de propietarios y antiguos propietarios se cruzaron y confundieron con posiciones políticas e ideológicas.

V.2.iii Resultados: Paz, más democracia y menos distribución

Los resultados de estos períodos acumulativos y distributivos son heterogéneos. En Guatemala y El Salvador se dieron cambios políticos importantes que se expresaron claramente en la ampliación del sistema político. En Nicaragua la paz llegó acompañada de un proceso de regresión de los logros del período revolucionario.

Para Zamora, los más importantes logros del proceso de paz salvadoreño pueden ubicarse en tres grandes ejes: la superación de la violencia, la desmilitarización de la vida política y la reforma a la institucionalidad del Estado. Sobre el primer aspecto, se afirma que la violencia fue erradicada como forma principal para dirimir el conflicto político. (2002:27) Este logro no es menor si se considera la historia reciente de este país centroamericano: inició el siglo con la matanza de 1932 y lo concluyó con una guerra civil que duró una década y costó la vida de decenas de miles de personas.

El segundo gran cambio correspondió a la desmilitarización de la vida política. Durante la mayor parte del siglo XX la Fuerza Armada fue el gran decidor y actor en la política salvadoreña, papel que fortaleció durante el conflicto armado. A partir de los acuerdos de paz se redefinió el papel del ejército, se redujo su número de efectivos, se disolvieron los batallones contrainsurgentes y se disminuyó significativamente el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la defensa. La creación de la Policía Nacional Civil resultó complementaria a estos cambios. (2002:28-29)

Respecto a la institucionalidad del estado se logró “incrementar la capacidad del Estado para cautelar los derechos humanos”; “autonomizar y despartidizar ciertas instituciones políticas”, e “introducir instrumentos de democracia participativa”. (2002:29)

Para Samayoa, entre los logros relevantes debe considerarse la propia incorporación del FMLN a la legalidad política. Para alcanzar esto se tuvo que pasar por la desmovilización, amnistía e inserción individual de sus miembros, así como la inserción política colectiva en un sistema que históricamente había vedado y perseguido la participación política de la izquierda. (2003:624) Asimismo, para el ex negociador

guerrillero la libertad de expresión puede considerarse otro logro de los acuerdos de paz junto a la tolerancia, la independencia del poder judicial, y la creación del tribunal electoral.

Con motivo de los doce años de la firma de la paz en El Salvador, Schafik Handal, líder histórico del FMLN identificaba los principales cambios ocurridos en dicho país. La libertad política –aunque todavía poco profunda - fue desde su punto de vista una de las principales conquistas de la paz: “El Salvador definitivamente ya no es aquel mismo país, donde el día a día era la persecución de los opositores, las torturas, los encarcelamientos ilegales, los desaparecimientos forzosos, los asesinatos políticos y las masacres, el irrespeto a la voluntad popular expresada en las urnas y la ausencia de espacios de expresión libre y plural.”

Asimismo, señaló que los cambios producto de la reforma política delineada en los acuerdos de paz empezaban a echar raíces: el establecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; la subordinación al poder civil de la Fuerza Armada; la Policía Nacional Civil como único cuerpo de seguridad interna; el inicio de la transformación del sistema judicial; y, “... un sistema electoral que nos brinda, a los actores políticos y a los ciudadanos, un mayor grado de confianza en cuanto a que la voluntad soberana del pueblo, expresada en las urnas, sea respetada. Pero todavía queda mucho por hacer en este terreno, para que podamos afirmar que las reglas del juego electoral son totalmente transparentes, democráticas, equitativas e imparciales. La vieja amenaza de los fraudes e imposiciones se resiste a desaparecer del todo.”

Algunas de las consideraciones antes referidas son igualmente válidas para el caso guatemalteco; sin embargo, más allá del cumplimiento de compromisos específicos, existen tres aspectos que en el país han tenido especial relevancia desde la firma de los Acuerdos de Paz. El primero, por elemental que parezca, consiste en el propio cese del enfrentamiento armado; se trató de un conflicto que duró más de tres décadas, involucró a varias generaciones de guatemaltecos y costo la vida de cientos de miles de hombres y mujeres. El fin del conflicto a partir del acuerdo entre las partes enfrentadas fue un logro no sólo de los actores directamente involucrados sino de la sociedad en su conjunto; los costos de la guerra impactaron de tal manera a la sociedad guatemalteca que difícilmente se volverá a pensar en recurrir a la violencia para dirimir el conflicto político.

Vinculado a lo anterior, está también el reconocimiento a nivel societal de la barbarie que implicaron las campañas contrainsurgentes de principios de la década de 1980. La divulgación del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico CEH y su incorporación a los contenidos educativos ha permitido superar la negación de la violencia y asumir las múltiples y diversas responsabilidades por la sangre derramada. No obstante, esto se ha dado de manera contradictoria e incompleta. Por un lado, el poder ejecutivo, a nombre del Estado, ha reconocido su responsabilidad en la violación grave y sistemática de las violaciones a los derechos humanos pero al mismo tiempo, este no ha sido capaz de identificar y juzgar a los responsables materiales e intelectuales de estos hechos. Se ha establecido de esa manera la autoría abstracta de estos hechos que elude la responsabilidad que militares, políticos y empresarios tuvieron en la represión indiscriminada contra la población civil.

Sin lugar a dudas, el cambio más visible e importante a partir de la firma de los acuerdos de paz es el reconocimiento de la sociedad guatemalteca sobre su carácter pluriétnico, multilingüe y pluricultural en el que los pueblos indígenas y particularmente el pueblo maya es reconocido como un actor fundamental en la Guatemala del presente y el futuro.

La ampliación de la participación política implicó la distribución de derechos y el establecimiento de cambios en la organización del Estado orientados a protegerlos. Derivado de los acuerdos de paz en El Salvador se ha ido modificando la institucionalidad electoral para crear condiciones más igualitarias de participación, representación y competencia. En el caso de Guatemala, además de este tipo de cambios se ha dado cierta readecuación del estado de cara a la realidad pluricultural de la sociedad.

A pesar de estos cambios y avances en términos de democratización, en Guatemala y El Salvador estas transformaciones estuvieron acompañadas de un nuevo proceso de acumulación en el que a través de la dirección política del modelo económico y la realización de procesos de privatización cuestionables se benefició a ciertos grupos económicos. En el caso salvadoreño es relativamente sencillo ubicar al grupo empresarial que desde el sector financiero se ha benefició de las privatizaciones de los bancos y ha diseñado un modelo económico adecuado a sus intereses.

De acuerdo con Pearce, en el tema económico el proceso salvadoreño se vio debilitado además por la incapacidad de las Agencias Exteriores de coordinar los objetivos económicos y políticos de la posguerra. Las Instituciones Financieras no aceptaron relajar la disciplina fiscal durante la reconstrucción, pese a su alto costo, lo que provocó recortes en el gasto social, limitaciones en los programas de transferencia de tierras y la disminución de la inversión pública. Por su parte, desde el gobierno no se hicieron esfuerzos para movilizar recursos domésticos y elevar el gasto público, lejos de ello se privilegió la liberalización económica y la reducción del Estado. (1998:601)

En el caso guatemalteco la propia fluidez del sistema de partidos ha contribuido a que distintos grupos económicos se hayan hecho del control del Estado y beneficiado del mismo en la década que siguió a la suscripción de los acuerdos de paz.

En Nicaragua, a partir del triunfo electoral de la Unión Nacional Opositora –UNO– y del arribo a la presidencia de Violeta Barrios de Chamorro, se realizó una transición que implicó no sólo el cambio de gobierno sino también el de sistema político en el contexto de un país arruinado por la guerra, con una economía destruida y una sociedad fracturada y violentamente enfrentada. El gobierno de Chamorro tuvo que negociar con varios actores, algunos de ellos todavía armados. Muchos de los conflictos que enfrentó fueron resultado de las políticas aplicadas por el gobierno Sandinista. Uno de ellos, fue el relacionado con las expropiaciones. A lo largo de diez años, el gobierno revolucionario expropió y repartió un gran número de propiedades, en un principio castigando al somocismo y su entorno, y luego a empresarios que abandonaron Nicaragua o apoyaron a la contra. Estos bienes fueron adjudicados a grupos de población organizados, de manera que las demandas de los expropiados creaban una disputa compleja porque el proceso se dio dentro de un marco de legalidad.

En el mismo sentido, el gobierno de la UNO debió enfrentar las acciones militares de recontras, recompas y revueltos que no se sentían suficientemente beneficiados con los términos de la desmovilización. Asimismo, las organizaciones sociales, constituidas por sectores populares urbanos y rurales, así como por la burocracia del régimen anterior se constituyeron en una sociedad civil que demandaba al gobierno bienes y servicios que no estaba en condiciones de proveer. Desde el inicio de su gobierno, Chamorro implementó diversos planes que tenían por objeto controlar la situación económica.

De acuerdo con Martí “El gobierno de Violeta Chamorro representó el golpe de gracia definitivo al erosionado proyecto económico sandinista. En la configuración de la política macroeconómica éste se apresuró en diseñar e implementar un programa ortodoxo de estabilización y ajuste estructural que obtendría el apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Americana de Desarrollo (USAID). Esta política se llevo a cabo en dos etapas diferenciadas; la primera, con un proyecto estrictamente ortodoxo – el Plan Mayorga o mayorzazo -, y el segundo, con el mismo contenido pero más gradualista, el llamado Plan Lacayo.” (1997:3)

Así, “el Plan Mayorga, denominado así en referencia a su principal organizador presidente del Banco Central, se caracterizó por un tono impositivo que, a la par de la severidad de las medidas colocó los distintos frentes de oposición en abierta confrontación con el paquete económico. Menos de un mes tardaron las primeras huelgas y menos de un año para iniciar un nuevo intento gubernamental, esta vez más sensible a las exigencias del entorno político denominado Plan Lacayo, en referencia al papel concertador que debía jugar el Ministro de la presidencia. Como resultado de la mala estimación de las posibilidades del modelo de ajuste intensivo o de choque, el desequilibrio macroeconómico continuó en 1990 y al mismo tiempo se exacerbaba la intensidad del enfrentamiento con los sectores sociales y políticos adversos a la reforma. El reinado tecnocrático duró poco y la administración política de las reformas, en un escenario en el que no se lograban todavía equilibrios básicos, posiblemente obstaculizó la aplicación sostenida del paquete estabilizador. A partir de 1991 se adoptaron medidas más severas que se ampliarían hacia reformas estructurales concentradas en la disminución del papel del Estado en la economía. En cierto modo se transitó del escenario de choque a la opción del mantenimiento de los equilibrios políticos básicos por encima de los macroeconómicos aunque en este campo, vis a vis la situación al inicio de las reformas, se lograron algunas mejoras. Con la adopción del Plan Lacayo, en términos más duros aunque buscando mitigar las resistencias políticas, se transita de nuevo al escenario de choque. (Sojo; 2000: 129-130)

Aunque el plan Mayorga ofreció compensadores sociales tales como créditos de emergencia, creación de empleo, programas de seguridad; el resultado inmediato fue la erosión de los salarios, despidos masivos en el sector público, la subida de impuestos y

servicios públicos, etc. (Martí; 1997:4) De acuerdo con Sánchez, la respuesta social al plan Mayorga fue la realización de una serie de protestas que paralizaron al país y dieron lugar a un proceso de concertación. En una primera fase de la concertación "... se logró reconocer la necesidad de enfrentar el déficit fiscal mediante la racionalización de los gastos y el mejoramiento de la recaudación de los ingresos. La etapa posterior, se desarrolló entre julio y agosto de 1991 y en esta se alcanzaron acuerdos en materia de privatización de algunas empresas y de participación de los trabajadores en otras, no sin presentarse problemas entre las partes..." (Sánchez;2000:15)

El plan Concertación II, conocido como plan Lacayo, que incluyó la concesión del 25 % de las empresas a los trabajadores, logró terminar con las protestas, aunque continuó aumentando el desempleo. El impacto de las políticas implementadas en la economía productiva fue grave: "la combinación de las restricciones de crédito, las devaluaciones y el desmantelamiento de las tarifas arancelarias (que pasaron del 43% en 1990 al 15% en 1992) devastaron el sector industrial, generando una pérdida del 26% del empleo en 1991. En cuanto al sector agrario, la restricción del crédito agrícola y la confusión sobre los títulos de propiedad (...) inhibieron la inversión; a la vez que la supresión del monopolio estatal de granos básicos y la depreciación de estos productos conllevaron el desaliento y, posteriormente, la quiebre de numerosos pequeños productores." (Martí; 1997:43)

En el tema de la propiedad, antes de abandonar el poder, los sandinistas intentaron legalizar las propiedades que habían sido expropiadas y dadas en usufructo a cooperativas, grupos e individuos. Estas medidas no beneficiaron exclusivamente a la elite sandinista, sino que a cientos de personas que no habían legalizado su situación. Sin embargo, esta titulación fue precaria y los siguientes gobiernos amenazaron con cancelar estas disposiciones y devolver las propiedades a sus dueños originales.

A esto debe agregarse el hecho de que en las negociaciones de paz se acordó entregar tierra a los combatientes del Ejército Sandinista y de la Contra. "Este choque de pretensiones sobre la propiedad de la tierra supuso uno de los conflictos más complejos de la Nicaragua contemporánea. Según diversos cálculos, en 1990, alrededor del 40% de las tierras de Nicaragua estaban en litigio. Dicho conflicto enfrentó a gente de todos los estratos sociales y políticos: gente de bajos recursos contra acaudalados terratenientes; colectivos pobres de diferentes sensibilidades políticas; y la élite tradicional contra la

reciente élite nacida bajo el régimen sandinista. Así pues, la extensa red de actores sociales y políticos presentes en el conflicto en la tierra en Nicaragua supuso un nudo gordiano donde todo el mundo estaba implicado: las centrales sindicales sandinistas (ATC y CST – posteriormente organizadas en el Frente Nacional de Trabajadores –la FNT –), diversos gremios y ganaderos (UNAG, UPANIC), el Movimiento Comunal (MC), las organizaciones de desmovilizados del Ejército Popular Sandinista y de la Resistencia Nicaragüense, la patronal (COSP), y las élites nicaragüenses afincadas en Nicaragua y en Miami. A nivel internacional, merece la pena mencionar el rol ejercido por el Congreso, el Departamento de Estado y la Embajada de los Estados Unidos y por las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). De esta forma, el conflicto de la propiedad significó una batalla en la que desfilaron todos los actores nacionales y un notable número de actores internacionales. La resolución de dicho conflicto, sin embargo, también estuvo condicionada por las políticas económicas implementadas desde el ejecutivo, conllevando muchas veces, la venta de tierras por parte de antiguos beneficiarios. (Martí; 1997:8)

El conflicto se resolvió a través de acuerdos entre los distintos actores debido a que ninguno tenía la capacidad para imponerse sobre los otros. Algunos antiguos propietarios recuperaron parte de sus propiedades a través de privatizaciones, negociaciones, invasiones y resoluciones judiciales. Por su parte los beneficiarios de la Reforma Agraria perdieron inicialmente entre el 14 y el 20% de las propiedades recibidas, y, posteriormente muchos se vieron obligados a venderlas frente a la imposibilidad de insertarse en la economía por la vía de la agricultura. (Martí: 1997:8)

A esto se sumó el proceso de privatización de empresas públicas (que en algunos casos también habían sido expropiadas) que, de acuerdo con la ley deberían de pasar a ser propiedad de los trabajadores, los ex combatientes y los antiguos dueños, que en caso contrario serían indemnizados. En el primer lustro de 1990 se privatizaron 345 de 351 empresas estatales. Paralelamente, el gobierno pagó cientos de millones de dólares en indemnizaciones.

La desigualdad creció, y las condiciones de vida de la población se continuaron deteriorando a lo largo de la década de los noventa. Para esto contribuyeron además otros

factores; el sistema tributario se volvió más regresivo. En segundo lugar, a pesar de que la reducción de la inflación benefició a los pobres en general, esto no se dio tanto en el caso nicaragüense. Los campesinos pobres habían sido protegidos por los altos niveles de inflación de los ochentas por una generosa política de créditos, pero los créditos fueron drásticamente cortados en los noventas. Un estudio del banco mundial realizado en 1993 encontró que la pobreza se había concentrado en las áreas rurales. Tercero, a pesar de que los servicios sociales habían disminuido a fines de los ochentas, esto se exacerbó en los noventas, lo que redujo el acceso de los pobres a los servicios de educación y salud, y en general se deterioró la calidad de los servicios públicos.

La política económica fue exitosa en limitar la inflación, pero no en alcanzar crecimiento en la producción, en las exportaciones y en la inversión. La evidencia indica que la distribución del ingreso empeoró y la pobreza se incrementó. Entre las causas del decepcionante crecimiento las limitaciones de las políticas de ajuste son prominentes. La tasa de cambio sobrevaluada limitó las exportaciones, al menos hasta 1995, y en combinación con la liberalización de las importaciones, trajo mas importaciones de bienes de consumo. La concentración de la propiedad en comercio evitó que los precios disminuyeran. La liberalización financiera produjo el establecimiento de bancos privados que prestaron a tasa altas a compañías pertenecientes al mismo grupo y, la privatización de las empresas estatales no incrementó los recursos gubernamentales. (306)

Además, la reducción del gasto público afectó directamente el gasto social en tres áreas principales: seguridad social, educación y salud. En el tema de la seguridad social se modificó la concepción universal que este había tenido durante el gobierno sandinista para crear de manera separada un Ministerio de Acción Social (MAS) y el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF) que tenían por objeto atender las emergencias sociales antes que en articular estrategias de largo plazo. En cuanto a la educación, además de los cambios en contenido – que se orientaban a des sandinizar la educación y reencauzarla hacia el conservadurismo –se procedió a realizar reducciones presupuestarias importantes y al aumento de las cuotas de matrícula. En los servicios de salud se procedió igualmente a reducir los presupuestos, lo que conllevó a su rápido deterioro con la consiguiente subida de la mortalidad infantil y la expansión de enfermedades que ya habían sido prácticamente erradicadas. (Martí; 1997:6-7)

En este período la distribución se manifestó en una ampliación de la democracia derivada de la alternancia, el fin del conflicto armado y la creación de condiciones que garantizaran el juego democrático. La legalización de las propiedades distribuidas por los sandinistas puede interpretarse en ese sentido. Aunque efectivamente hubo grupos y personas más beneficiadas que otras, en su primer momento la legalización de las propiedades benefició a amplios grupos de población.

La acumulación se observó en las políticas económicas que dieron por resultado la reducción de los servicios públicos y el consiguiente impacto en las condiciones de vida de la población. La privatización y las indemnizaciones contribuyeron a generar un nuevo ciclo de acumulación que benefició a aquellos actores y grupos que tenían cierto padrinazgo político, incluyendo a los nuevos empresarios sandinistas.

De acuerdo con Pearce, Las instituciones financieras internacionales se centraron en el ajuste económico y en la remoción de todos los vestigios del sandinismo. Según él, el sector privado, más venal y débil que en el Salvador, sintieron que tenían la luz verde para recapturar el poder político que perdieron en el 79 sin tomar ninguna responsabilidad nacional. “Los grandes prestamistas – el gobierno de los Estados Unidos, BID y banco mundial - inyectaron grandes sumas de dinero en Nicaragua, que recibió un promedio de US\$ 164 per capita por año entre 1991 y 1994, una de las más grandes ayudas que fluyeron a cualquier país pobre, aunque un tercio se utilizó en el pago de deuda externa y la ayuda no compensó por el daño extensivo de la guerra. (1998:605)

Para concluir este apartado referido a los períodos acumulativos y distributivos, en el cuadro 59 se presenta una síntesis que permite discutir algunas variables que permiten discutir similitudes y diferencias entre los tres países.

Cuadro 59
Negociaciones de Paz en Centroamérica:
Actores, acuerdos y resultados

Actores Políticos	Acuerdos	Resultados
Guatemala Gobierno Organizaciones Sociales Insurgencia Comunidad Internacional	Amplios: Desde temas de desarrollo hasta aspectos de desmovilización de unidades militares.	Amplia distribución de recursos políticos. Cambios en el Estado Mayor gasto social Acumulación y concentración: liberalización económica, privatización.
El Salvador Gobierno Insurgencia Comunidad Internacional	Restringidos: Desmilitarización y condiciones de inserción política del FMLN.	Amplia distribución de recursos políticos. Cambios en política pública. Control de grupos de poder económico ligados a ARENA de áreas estratégicas de la economía.
Nicaragua Gobiernos Grupos de oposición armada Partidos de oposición Estados Unidos Comunidad Internacional	Diversos pero restringidos sectorialmente. Se realizaron acuerdos y pactos de distinto alcance y contenido con distintos grupos opositores: desde ofrecimiento de tierras hasta condiciones para participar en elecciones. Durante el gobierno de Chamorro: acuerdos de transición, pactos políticos en temas específicos, negociaciones particulares con grupos alzados.	Distribución de recursos políticos. Distribución de recursos económicos (legalización parcial de la propiedad) Privatización y devolución de propiedades. Regresión de políticas sociales sandinistas

Con relación a los actores políticos en cada proceso pueden encontrarse diferencias importantes. En el caso salvadoreño como se ha venido señalando las negociaciones fueron casi directas entre el gobierno salvadoreño – ya bajo el control de ARENA – y la insurgencia aglutinada en el FMLN, el papel de lo que se ha dado a llamar en estos países como la comunidad internacional fue relevante, y no existió un protagonismo particularmente destacado de los Estados Unidos de América. En Guatemala, además del gobierno y la insurgencia se involucraron las organizaciones sociales. Las que tenían un carácter más popular y habían sido tradicionalmente excluidas participaron directamente en el proceso a través de la Asamblea de la Sociedad Civil ASC; por su parte, las

organizaciones empresariales aglutinadas en el CACIF actuaron como jugadores de veto latentes: aunque no aceptaron sumarse a la ASC, fueron permanentemente consultados por la parte gubernamental. Finalmente, en Nicaragua se trató de un proceso en el que el gobierno sandinista en su etapa final, y el gobierno de Violeta de Chamorro negociaron con diversidad de actores, distintos temas, con distinto nivel de importancia y profundidad.

En Nicaragua, el alcance de los acuerdos negociados fue variable. Abarcó desde temas de fondo y estructurales como el fortalecimiento de las regiones autónomas del Atlántico hasta temas muy particulares como las condiciones de desarme de los grupos de rearmados. En el tema de la propiedad, se alcanzaron acuerdos diferenciado con los antiguos propietarios, la dirigencia sandinista y los beneficiarios de la propiedad popular. Desde antes de la toma de posesión de Chamorro se establecieron acuerdos sobre la transición, en los que, por un lado, el nuevo gobierno encontraba áreas de decisión delimitadas pero al mismo tiempo comprometió al Sandinismo a corresponsabilizarse de las medidas económicas que implementó. En Guatemala, la diversidad de actores sociales promovió una amplitud de acuerdos – desde los derechos de los pueblos indígenas hasta políticas educativas – que, por un lado, impidieron una interpretación única de los mismos y por lo tanto hacen problemático implementarlos de manera rápida e inequívoca. Como parte de su cumplimiento se estableció la realización de reformas constitucionales que por ley requirieron de una consulta popular. Esta se realizó a manera de referéndum en mayo de 1999, con un resultado negativa, lo que tuvo consecuencias adversas para el cumplimiento de estos acuerdos. En El Salvador, los acuerdos centrados en las condiciones para la incorporación del FMLN a la legalidad y la continuación de su acción política se cumplieron en un porcentaje significativo antes de la desmovilización de sus unidades guerrilleras. Esto facilitó el cumplimiento de sus aspectos medulares.

En cuanto a los resultados en términos de acumulación o distribución, el ejemplo más claro es el de Nicaragua. Las diversas negociaciones, acuerdos y pactos que se dieron alrededor de los procesos de pacificación y de la transición del gobierno sandinista al de Chamorro dieron por resultado procesos de este tipo. La legalización de las propiedades confiscadas por el gobierno revolucionario benefició tanto a grupos populares como a la elite sandinista que aprovechó estas condiciones para realizar una suerte de acumulación originaria. El proceso de disputa alrededor de la propiedad permitió en los años siguientes

que algunos de los antiguos expropiados fueran indemnizados, y que los grupos de poder económico emergentes compraran a precios de ganga muchas de las propiedades agrícolas que habían pasado a manos de campesinos. En materia de gasto social y papel del Estado, el cambio de gobierno representó graves retrocesos que en general se tradujeron en el deterioro de las condiciones de vida de las y los nicaragüenses. En el aspecto político, el cambio de poder abrió el paso a que concluyera la agresión norteamericana y se crearan las condiciones necesarias para el desarrollo de un sistema democrático; esto, a costa de terminar con las formas de democracia participativa que intentó impulsar el sandinismo.

En los casos de Guatemala y El Salvador, se señala una amplia distribución de recursos políticos en el sentido de que se avanzó de manera importante en la democratización de estas sociedades. Esto abarca desde aspectos como las garantías a los derechos humanos, la eliminación de la proscripción a las fuerzas políticas de izquierda, hasta temas como la libertad de expresión y ciertas garantías en materia de competencia electoral. Esto no significó la “consolidación” de estas democracias, sino una transformación significativa de los sistemas políticos, sobre todo si se compara con la situación imperante a principios de los ochentas.

En materia económica, la pacificación coincidió con la implementación de políticas de liberalización económica y reducción del Estado, que significaron, en el caso de las privatizaciones y las concesiones de ciertos servicios, así como la re privatización bancaria en el caso salvadoreño, que desde el gobierno se benefició a determinados grupos económicos, quienes también gozaron de un período acumulativo. Sin embargo, y sobre todo en el caso guatemalteco, los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz llevaron a la implementación de políticas públicas de beneficio social que, a la larga, implicaron la distribución de recursos.

V.3 **Períodos distributivos: las revoluciones que no fueron**

Desde el modelo que se ha venido trabajando, un período distributivo estaría caracterizado por el predominio de un proyecto político que realizara, a pesar de la oposición, amplios procesos distributivos. En general, este tipo de períodos puede darse únicamente en condiciones de consenso o predominio de las fuerzas igualitaristas. La primera situación es improbable, mientras que la segunda es la que con más frecuencia se encuentra en la historia: los períodos revolucionarios en los que las fuerzas emergentes implementan este tipo de políticas. En Centroamérica de la segunda mitad del siglo XX situaciones semejantes se encuentran en Nicaragua durante los primeros años de la revolución Sandinista (1979-1984) y, durante las reformas que se realizaron en el Salvador a partir de octubre de 1979.

Ambos procesos comparten una temporalidad común, por lo que es evidente que se desarrollaron en entornos geopolíticos y regionales similares, aunque su desenlace fue distinto. En 1979 el mundo todavía no se recuperaba de los resultados de la crisis petrolera, y, aunque el enfrentamiento este – oeste que caracterizó y definió a la guerra fría seguía vigente, el gobierno de Carter y su política de respeto a los derechos humanos había introducido variantes importantes en las relaciones exteriores de los Estados Unidos, que condicionaba su apoyo y asistencia económica y militar a garantías mínimas de respeto a las oposiciones internas. Este fue un factor determinante para la caída de la dictadura de Somoza: además del aislamiento interno, perdió a su principal aliado. Ahora bien, el triunfo de la revolución nicaragüense y su viraje al sandinismo provocaron, a su vez, un cambio en la visión norteamericana de la región. Como lo explicito posteriormente el secretario de Estado del gobierno de Reagan, los Estados Unidos marcaron un límite para la expansión de la amenaza comunista, y no permitirían otra Nicaragua.

En lo económico, como se ha señalado anteriormente, al final de la década de los setentas termina el ciclo del crecimiento y se inició una crisis estructural que se extendería a los años ochenta. Estos períodos estuvieron marcados por los primeros síntomas de lo que vendría: inflación, decrecimiento de la economía, aumento del desempleo, etc.

V.3.i La revolución Sandinista

Siguiendo con la argumentación que se ha venido empleando para el abordaje de los períodos críticos, para explicar la caída de Somoza y la posterior hegemonía Sandinista se intentará presentar a los principales actores políticos, sus alineamientos y los resultados del conflicto. Para empezar, es importante señalar que, hasta principios de los años setenta el FSLN era un grupo insurgente relativamente débil que incluso se encontraba dividido hasta antes de la situación revolucionaria en tres tendencias: la denominada guerra popular revolucionaria, que pretendía impulsar una guerra campesina prolongada; la tendencia proletaria, que buscaba hacer trabajo político y organizativo entre los trabajadores y tenía un fuerte acento ideológico; y, los terceristas o insurreccionales, quienes le apuestas a construir alianzas con otros sectores de la oposición y preparar un golpe de mano.

Por otro lado, “Hacia mediados de la década de 1970, aparecen una serie de factores que resultarán decisivos para la caída de la dictadura. En primer lugar, a partir de 1973, el deterioro de la situación económica acentúa el descontento popular y del sector no somocista de la burguesía. En efecto, la patronal considera que el clan Somoza se ha apropiado de la ayuda internacional tras el terremoto, monopolizado en beneficio propio la reconstrucción de Managua, practicado una especulación inmobiliaria desenfrenada y alcanzado un grado de corrupción sin precedentes; asimismo, practica la competencia desleal a la vez que demuestra ser incapaz de afrontar los riesgos de la asfixia económica. Por su parte, la Iglesia denuncia las violaciones a los derechos humanos y la represión desatada por el régimen somocista al decretar el estado de emergencia en 1975. Por último, al asumir Carter el gobierno en Estados Unidos disminuye el apoyo estadounidense a la dictadura.” (van Eeuwen; 1991:177)

A lo largo de la década de 1970 los principales grupos sociales, políticos y económicos fueron restándole respaldo a la dictadura somocista, y aunque en lo inmediato no lograron articular un proyecto opositor unificado dentro de la legalidad (se dieron intentos), ya no buscaron, como en situaciones similares anteriores, pactar con el somocismo, sino mantuvieron una posición opositora, de manera que, cuando se constituyó

el grupo de los doce, estos grupos encontraron un ente que expresaba el proyecto antisomocista⁸⁸.

En estas condiciones el FSLN tuvo una adecuada comprensión de la situación por lo que procedió, a unificarse, movilizar recursos y apoyos nacionales e internacionales y a asumir la iniciativa militar, impulsando acciones espectaculares que le permitieran asumir el liderazgo del proceso en marcha. Somoza por su parte cometió una cadena de errores que agudizaron su situación de debilidad y lo llevaron a renunciar a la presidencia en julio de 1979. El gobierno lo asumió una Junta de Reconstrucción nacional en la que participaron no sólo los sandinistas, sino representantes de otros sectores.

La Revolución nicaragüense fue, en un principio, "... un proceso de corte antidictatorial que convocó a distintas fuerzas sociales en la consecución de un objetivo común: la derrota del poder representado en la dinastía somocista y la intervención del imperialismo estadounidense, se explica que 'las principales medidas de la revolución tuvieron una connotación y un contenido democrático y popular' que marcaron el impulso de una transformación en dos sentidos: 'a) hacia fuera: la nacionalización de la expresión comercial y financiera del imperialismo, es decir, la banca, el comercio exterior y los enclaves, así como el establecimiento de lazos de amistad soberana con todos los países del mundo, incluido el campo socialista. b) Hacia dentro; la confiscación de la expresión oligárquica del capitalismo, es decir, el latifundio somocista. La masificación acceso a la tierra, la salud, la educación, y el abastecimiento alimentario. El establecimiento de un régimen político de democracia participativa y representativa.'" (Núñez citado por Sánchez; 2000:6)

En los primeros meses la Junta toma medidas económicas, políticas y sociales. En lo económico procedió a la confiscación de todos los bienes de la familia Somoza, así como de militares y funcionarios comprometidos con la dictadura. Con estos bienes se pasó a conformar el Area Propiedad del Pueblo. Dada la caótica situación económica se

⁸⁸ El grupo de los doce agrupaba a miembros de distintos sectores y grupos sociales que coincidían en la oposición a la dictadura de Somoza; tenía una fuerte, aunque inicialmente discreta orientación sandinista. Este estuvo integrado por: Fernando Cardenal Martínez; Ricardo Coronel Kautz; Carlos Tunnermann Berhein; Joaquín Cuadra Chamorro; Emilio Baltodano Pallais; Casimiro Sotelo Rodríguez; Carlos Gutiérrez Sotelo; Sergio Ramírez Mercado; Ernesto Castillo Martínez; Miguel D'Escoto Brockmann; Arturo J. Cruz Porras; y Felipe Mántica.

implementó un plan de alimentos por trabajo mientras se elabora el proyecto de una economía mixta planificada. Se nacionalizó el sistema financiero y el comercio exterior.

En el ámbito político se promulgó un Estatuto fundamental de la República y posteriormente un Estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses en los que se reconocían los derechos políticos y sociales de la ciudadanía. “Según la concepción del poder reivindicada por los sandinistas, la soberanía reside en el pueblo; el FSLN, la vanguardia de la lucha armada, es una expresión legítima, los gobernantes tienen la tarea de definir una política conforme a los intereses de los trabajadores. Se instaura formalmente la separación de poderes, pero limitada por la ‘unidad del poder del pueblo’ y por la hegemonía del Frente Sandinista.” (1991:181)

En el gobierno, el Frente Sandinista promovió la participación y la organización en todos los ámbitos de la vida social, con lo que no sólo logro fortalecerse como partido sino también construir un respaldo y una identidad popular que, en buena medida han persistido en el respaldo que este partido cuenta hasta la fecha.

De acuerdo con Torres Rivas la concepción práctica de la democracia nicaragüense “... fue la convicción largamente sostenida de que la democracia es la participación de las masas en todos los asuntos de la vida social, en donde las dimensiones socioeconómicas fueron prioritarias. Y como ha sucedido en la historia, el éxito de una estrategia revolucionaria dispensa de los pruritos electorales. Los sandinistas sabían que la revolución tiene la virtud fundacional de una nueva legitimidad cuando habla en nombre de la unidad nacional. La honda tradición nicaragüense de dictaduras y desorden al mismo tiempo, fue el escenario donde el nuevo régimen procesó su proyecto político. Completa la panoplia de factores estructurales la percepción del peligro externo, planteado casi de inmediato y de manera brutal por las políticas de la guerra fría en las que se movían los Estados Unidos, y que reforzó las tendencias ya presentes en toda victoria militar a la concentración de poder. Son esos los ingredientes de la perspectiva democrática.” (Torres Rivas; 1996:14)

Sobre las políticas en esta materia indica que “Los desarrollos democráticos empezaron bien porque se partía de cero: una formidable movilización popular en las tareas de reconstrucción nacional (alfabetización, salud, limpieza, etc.) dieron la sensación de participación y poder. Era el momento alegre que Decouffle llama ‘la fiesta de la plebe’.

Los sandinistas organizaron todo lo organizable de la sociedad civil, pero desde la cúpula y bajo su estricto control. La tentación corporativa ganó la partida en la constitución y funcionamiento del Consejo de Estado. El verticalismo y el uso de las jerarquías no podían ausentarse de una cultura en las que varias generaciones de nicaragüenses se de/formaron, experimentándolo. La necesidad de la defensa nacional, la defensa de la revolución, acrecentaron estas conductas, por lo demás muy extendidas en los repliegues de la sociedad nicaragüense.” (Torres Rivas; 1996:14)

En los primeros años de la revolución Sandinista el programa social más importante fue el de la campaña nacional de alfabetización. Este proyecto, que tuvo connotaciones épicas promovió la integración de brigadas formadas por jóvenes de ambos sexos de las zonas urbanas que se desplazaron a todos los rincones del país para alfabetizar y politizar a la población. El carácter distributivo de este esfuerzo nacional tuvo connotaciones que trascienden lo cuantitativo.

Una de las políticas distributivas más importantes realizadas por el gobierno Sandinista fue la Reforma Agraria. Desde los meses inmediatamente posteriores a la caída de Somoza, decenas de familias campesinas empezaron a ocupar de hecho tierras. Posteriormente, la Reforma Agraria pasó a ocupar un lugar central en las políticas de desarrollo económico, de manera que se “... llegó a afectar un 21,5% del área en fincas del país, en su mayoría grandes propiedades. La reforma agraria así iniciada, y continuada con sucesivos decretos y leyes hasta enero de 1986, constituyó el principal instrumento para llevar adelante las transformaciones en el agro. Definitivamente, el perfil básico de las afectaciones fue más de tipo antioligárquico que anticapitalista, y de hecho permitió la subsistencia de un sector de grandes propietarios privados al cabo de una década de transformaciones.” (1998:148)

Entre 1981 y 1985 el 90,3% de la tierra entregada a campesinos lo fue bajo diferentes modalidades asociativas, destacándose la agrupación de propiedad colectiva total como las Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS). De tal forma, a finales de 1985 el Estado y todo el movimiento de cooperativas compartían a partes iguales poco más del 38% de la superficie en fincas del país. En 1986 se produjo un giro importante en la reforma agraria, asociada a la demanda insatisfecha de tierras en sectores campesinos pobres de la zona del Pacífico y a la necesidad política de fortalecer las bases rurales del sandinismo en

el contexto de la guerra. Entre 1986 y 1988 un 24,5% de la tierra entregada a campesinos lo fue a título individual, y las CAS en particular redujeron su absorción al 57,8% de las nuevas tierras sujetas a reformas. (...) Sin lugar a dudas la reforma agraria cambió la matriz social del agro nicaragüense. Entre octubre de 1981 y diciembre de 1988 más de 77 000 familias campesinas fueron directamente beneficiadas por la entrega de tierras. (1998:149)

Hasta 1982 el gobierno Sandinista había distribuido tierras equivalentes al 24.7% de la tierra cultivable (1243747 has.); beneficiado a 17000 familias campesinas; y promovido la organización de 3829 cooperativas agrícolas formadas por más de 62000 socios.

Cuadro 60

Nicaragua: Transformación de la Tenencia de la Tierra (1978-1985)

Sector de propiedad	1978		1985	
	Area	%	Area	%
Individual	5651.1	100	3488.2	62
Mas de 500 ha	2044	36	638.2	11
200 a 500 ha	917.7	16	736.8	13
50 a 200 ha	1687	30	1632	30
10 a 50 ha	868.7	16	392.3	7
0 a 10 ha	119	2	88.9	1
Cooperativo			1078.3	19
Sector Estatal			1084.6	19
Total	5651	100	5651	100

Fuente: Nuñez Soto (1987:172)

Como se muestra en el cuadro 61, la Reforma Agraria modificó la tenencia de la tierra en Nicaragua; redujo de manera significativa los latifundios y dotó de tierras tanto a los campesinos organizados en cooperativas como al sector estatal. Para 1985 más de ochenta y seis mil familias habían sido beneficiadas con tierra.

En cuanto a las industrias, debido a las confiscaciones iniciales un centenar de empresas pasó a ser propiedad estatal, entre ellas una parte importante del sector agroindustrial, incluyendo desmotadoras de algodón, beneficios de café, mataderos de ganado vacuno y plantas procesadoras de leche. Para 1983 un tercio de la producción bruta industrial era estatal, y en ciertos sectores superaba el 50%.

En el tema de crédito el gobierno Sandinista redujo el financiamiento de actividades comerciales para apoyar actividades agrícolas y ganaderas; orientó el crédito hacia actividades agrícolas dirigidas al mercado interno, y, facilitó el acceso al crédito a pequeños y medianos productores campesinos.

En lo político, de acuerdo a Ortega Hoegg “la revolución sentó formalmente las bases de una democracia abierta, incluyente y plural, aunque en la práctica el sistema no logró la amplitud proclamada. No obstante, el régimen revolucionario amplió el número de beneficiarios con la reforma agraria, las oportunidades educativas, en salud y el pluralismo político y la democracia participativa directa en el caso del régimen político.” (2000:118)

El gobierno Sandinista se comprometió a aumentar el gasto social y mejorar la distribución de los bienes y del ingreso. De acuerdo con Rannis y Stewart en los primeros años de la década se dio una gran expansión del gasto social y de la cobertura de los servicios sociales. “Se duplicó la proporción del PIB destinada a la enseñanza primaria y secundaria y el analfabetismo de adultos se redujo de 50% a 23%. El sector salud también mostró una fuerte expansión y se hizo hincapié en la atención preventiva y primaria, mediante la focalización de los servicios en las principales causas de la mortalidad materno – infantil y de los menores de una año, la ampliación de la cobertura y el logro de una mayor participación de la comunidad. En consecuencia, tanto en salud como en educación los coeficientes de prioridad fueron favorables. El desempeño de ambos sectores registró mejoras: en 1980, la esperanza de vida se había elevado a aproximadamente 59 años (desde 47 años en 1960) y la matrícula bruta en la enseñanza primaria se situaba en torno al 94% (66% en 1960).” (2002:22)

A pesar de esta descripción favorable de las políticas distributivas impulsadas en este período el contexto regional e internacional no favoreció la consolidación de estos cambios. Lejos de esto, cada medida distributiva impulsada generaba reacciones violentas que provenían tanto de la decisión del gobierno norteamericano de impedir el desarrollo de este proceso, como de una oposición interna cada vez más enfrentada con el gobierno revolucionario. La oposición, como es sabido, contó con el apoyo del gobierno norteamericano que aplicó en Nicaragua una diplomacia de la guerra que se constituyó en un

“... plan estructurado de acosamiento político diplomático, económico y especialmente militar⁸⁹.” (Aguilera et al; 1991:46)

El gobierno sandinista no estuvo exento de errores y fracasos. En lo político, la temprana radicalización de la revolución provocó que los sectores empresariales y de centro derecha que habían apoyado la lucha contra el somocismo se alejaron de las decisiones del gobierno. Asimismo, algunas arbitrariedades que se cometieron en el manejo de las expropiaciones fueron empujando la coincidencia de los sectores de oposición en enfrentar la revolución.

Por otro lado, desde principios de la década de los ochenta el gobierno estadounidense alentó la formación de grupos armados contrarrevolucionarios cuyas acciones se dirigieron principalmente al sabotaje de las actividades económicas. A esto se sumó el bloqueo impuesto por el gobierno norteamericano que llegó incluso al minado de puertos y que contribuyó al desquiciamiento de la economía.

El producto interno disminuyó anualmente, hasta acumular entre 1984 y 1990 una caída de más del 40%. “Se produjo una espiral inflacionaria y la situación se agravó debido a los desastres naturales, incluidos huracanes y sequía. En 1990, el ingreso per capita fue inferior al de los años setenta y en la década siguiente el PIB per capita cayó un 4.1% al año.” La guerra y los trastornos económicos debilitaron las políticas sociales de los sandinistas: “por ejemplo, la tasa de alfabetismo retrocedió a los niveles de fines de los años setenta y la mortalidad infantil, que en los primeros años del gobierno había bajado a 63 por mil, comenzó a remontar, hasta alcanzar a 72 por mil en 1989.” (Rannis y Stewart; 2002:22)

Así, las medidas distributivas impulsadas en este período casi no lograron traducirse en mejores condiciones de vida para la población debido a la profundización de la crisis económica.

⁸⁹ De acuerdo con el autor citado “Más que responder a una racional valoración del peligro concreto que para la seguridad nacional estadounidense implicaba la presencia de un régimen revolucionario en un país pobre, pequeño y relativamente despoblado, la política de enfrentamiento con el régimen sandinista se convirtió en la punta de lanza de una estrategia global de recuperación de la maltrecha hegemonía norteamericana como líder mundial de la lucha contra el totalitarismo soviético. El fantasma del sandinismo no era más que una máscara de la verdadera realidad: el espectro del declive estratégico de la gran potencia anglosajona.” (Aguilera et al; 1991: 47)

V.3.ii La Reforma frustrada en El Salvador

Mientras el caso de la revolución Sandinista se ajusta con bastante precisión al modelo de los períodos críticos distributivos: predominio de una fuerza política que impulsó políticas de distribución; en el caso que se ha denominado como reforma frustrada en el Salvador (1979-1981) las diversas fuerzas políticas que estaban en acción modificaron sus posiciones en un período relativamente corto.

Como se señaló antes, el régimen político salvadoreño basado en el ejercicio del poder directamente por miembros del ejército y el impulso de momentos de reforma y de cierre del sistema político; provocó ciclos en los que se sucedían realización de elecciones, gobiernos con agendas reformistas; nuevos golpe de estado; elecciones; etc.⁹⁰. Sin embargo, la continuidad del gobierno militar durante la década de los setenta tuvo que imponerse mediante fraudes electorales que a su vez reforzaban la inestabilidad política.

A partir del fraude electoral cometido en contra de la Unión Nacional Opositora⁹¹ a principios de la década se abrió un ciclo de protesta y movilización social en el que participaron diversos actores sociales y políticos que, finalmente condujo al estallido de la guerra civil. Es evidente que el fraude radicalizó a la oposición, sin embargo esta radicalización se dio en el marco de un entorno complejo que se caracterizó además por un continuó deterioro de los salarios reales durante la primera mitad de la década de los setentas, así como el establecimiento de restricciones a la libertad y movilización sindical; el conflicto con Honduras, además del colapso del mercado común centroamericano provocó el deterioro de las condiciones de vida de algunos campesinos sin tierra que fueron expulsados del país vecino. Asimismo, la migración hacia las ciudades agudizó y amplió las demandas y la conflictividad urbana. (Armstrong y Rubin; 1989:64-70; Menjívar 2006, Lungo 1991; Jung 1984)

⁹⁰ Para Jung, el régimen político salvadoreño se basó fundamentalmente en dos cosas: la alianza entre militares y terratenientes propietarios de plantaciones de café, que controlaron la industria y el comercio en los sesentas y, una política de reformas sociales y represión selectiva que sirvió para dividir a los sectores medios de los bajos. (1984:84)

⁹¹ La UNO fue una coalición electoral formada por demócrata cristianos, socialdemócratas y comunistas (participando a través de la Unión Democrática Nacionalista) que postuló como candidatos a la presidencia y vicepresidencia a José Napoleón Duarte y a Guillermo Manuel Ungo respectivamente. Las autoridades realizaron un enredado fraude electoral, declarando primero ganador al PCN (partido oficial), posteriormente a la UNO, y, finalmente al PCN.

El régimen militar perdió el respaldo de la oposición reformista⁹² y la oposición de los grupos antisistema se fue radicalizando de cara a la preparación de la acción militar y la creación de expresiones organizativas influidas directamente por los grupos insurgentes tales como las Ligas populares 28 de febrero, el Bloque Popular Revolucionario BPR, el Frente de Acción Popular Unificado; etc.

Los partidos que habían integrado la UNO: demócrata cristiano, socialdemócrata y comunistas a través de la UDN junto con organizaciones sociales integraron el Foro Popular, que se convirtió en un ámbito de coincidencia entre los partidos políticos legales y las organizaciones insurgentes que mantenían influencia en los grupos sociales.

En 1978 se realizaron elecciones en las que la UNO ni siquiera intentó participar ante la certeza del fraude, lo que restó legitimidad al régimen y a la presidencia del general Romero. Las protestas sociales fueron creciendo de la mano de la crisis económica y la confluencia en tiempo y espacio de procesos organizativos que incluían el trabajo de la iglesia católica entre la población campesina, la organización sindical y de empleados públicos en los centros urbanos, la influencia de las organizaciones político militares; y, la propia acción de los partidos opositores. Por su parte, el régimen perdió su capacidad para actuar de manera uniforme y empezó a mostrar descoordinaciones. Las acciones represivas por ejemplo, ya no fueron realizadas sólo por los cuerpos de seguridad legales, sino se desató una campaña de escuadrones de la muerte de la extrema derecha que actuaban incluso contra líderes opositores moderados.

La caída de la dictadura de Somoza y la consiguiente disolución de la guardia nacional contribuyeron a crear un clima en El Salvador que, recuperando la jerga de la época, parecía significar el establecimiento de una “situación revolucionaria”. Esto no pasó desapercibido en el interior de la Fuerza Armada Salvadoreña, en cuyo seno se fueron constituyendo distintas corrientes de opinión en torno a cuál sería la mejor vía para solucionar la crisis. De acuerdo con Menjivar, algunas organizaciones insurgentes habían estado haciendo desde principios de la década de 1970 acercamientos con oficiales militares, con quienes se llegó a establecer coincidencias en torno a la necesidad de impulsar un proceso de reformas en este país. No existía una relación de subordinación de

⁹² Incluso enfrentaron el propio descontento militar. En marzo de 1972 se realizó un levantamiento militar que fue violentamente reprimido.

lo que después se conoció como la “juventud militar” hacia las guerrillas, sin embargo, si existía cierta comunicación así como coincidencias generales.

Otro sector del ejército era doctrinariamente anticomunista y planteaba una solución autoritaria al problema de dominación. Este grupo, cuyo líder más visible era el mayor D’Aubuisson impulsó la acción de escuadrones de la muerte, que asesinaron a dirigentes sociales y políticos, así como a sospechosos de pertenecer o simpatizar con la insurgencia. El grueso de la oficialidad no se alineaba con ninguna de las dos posiciones, aunque mostraba preocupación por lo acontecido en Nicaragua, reconociendo que las cosas no podían seguir así.

El 15 de octubre de 1979 se llevó a cabo el golpe de Estado más anunciado y esperado en la historia de El Salvador. La juventud militar se puso al frente del mismo, y desde un principio manifestó el carácter reformista del nuevo gobierno que puso en manos de una Junta de Gobierno Revolucionaria integrada por militares y civiles, estos últimos más bien identificados con posiciones de la izquierda. En su proclama, la juventud militar anunció los lineamientos del programa de emergencia que pretendía impulsar y que incluían como puntos centrales el “cese de la violencia y la corrupción”; la garantía de la vigencia de los derechos humanos”; y la adopción de medidas “... que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementando al mismo tiempo, en forma acelerada, el producto territorial bruto.”

En la misma proclama se anunciaba el inicio de un proceso de reforma agraria, cambios al sector tributario y al sistema financiero; medidas de protección al consumidor; garantías al derecho a la vivienda, alimentación, educación y salud de todos los habitantes del país; entre otras medidas. Se trataba de un programa de reformas que, para la época y para el contexto era radical y transformador.

Cuadro 61
El Salvador
Organizaciones Políticas y Sociales ante la Junta de gobierno
Octubre de 1979

A favor de la Junta	Contra la Primera junta	A la expectativa
1. Fuerzas Armadas (la casi totalidad del ejército) 2. Foro Popular: - UDN (influido por el PCS) - Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) - Partido demócrata Cristiano (PDC) - Sectores medios no organizados (técnicos, profesionales, universitarios) - Universidad Centroamericana (UCA) de donde salieron 19 funcionarios y 2 miembros de la junta) - Universidad de El Salvador (grupos de docentes y profesionales) 3. Una parte de las Ligas Populares 28 de febrero. 4. Confederación Unitaria de Trabajadores Salvadoreños. (CUTS) 5. Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS) 6. Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Industria del Alimento, vestido y conexas de El Salvador (FESINCONTRANS) 7. asociación de trabajadores Agropecuarios y Campesinos de El Salvador (ATACES) 8. Sindicato Textil de Industrias Unidas 9. Sindicato de Trabajadores del ISSS. 10. AGEPYM	1. Sector de derecha desplazado de las Fuerzas Armadas. 2. ORDEN, PCN, FARO (partidos y organizaciones de derecha paramilitar apoyados por grandes agricultores, cafetaleros, ganaderos, cañeros y algodoneros). 3. Beneficiadores del Café, Asociación Cafetalera. 4. Frente Femenino Salvadoreño. 5. Frente Amplio Nacionalista dirigido por el mayor Roberto D'Aubuisson. 6- Fuerzas Populares de Liberación FPL y Bloque Popular Revolucionario. 7. Ejército Revolucionario del Pueblo y una parte de las LP-28. 8. FARN 9. MLP/PRTC	1. Comerciantes (importadores) 2. Cámara de Comercio. 3. Cámara de Industriales 4. Sector Financiero 5. Sectores medios no organizados. 6. Una parte BPR 7. Una parte FAPU

Fuente: López Valecillos Revista ECA mayo/junio 1982.

Aunque el golpe de Estado era esperado, no se había anticipado la radicalidad de la dirección que este tomaría y que se dio a conocer en la proclama. De acuerdo con el cuadro 60 elaborado a partir de López Valecillos (1982) puede observarse en primer lugar la cantidad de sujetos políticos que participaban en la disputa por el control del Estado. Estos abarcaban desde las Fuerzas Armadas hasta los grupos guerrilleros pasando por pequeños

sindicatos. El golpe y la proclama provocaron nuevos alineamientos que incluso, llevaron a divisiones en el seno de una misma organización.

La juventud militar, los dirigentes más jóvenes de la democracia cristiana, los socialdemócratas y los comunistas a través de la UDN junto con un sector de las organizaciones sociales, la Universidad Centroamericana y la Universidad Pública optaron por apoyar a la junta revolucionaria e intentar implementar el programa reformista.

Las organizaciones guerrilleras y las organizaciones que influían, después de un momento de vacilación tomaron la decisión de oponerse a la junta y continuar sus planes dirigidos a la insurrección (en los casos del ERP y la RN) y el impulso de la guerra popular (en el caso de las FPL). En este caso, a pesar de que estas organizaciones compartían el programa de gobierno que la junta implementaba, el hecho de que no se había dado una “toma del poder” al estilo nicaragüense los llevó a enfrentar a un gobierno que pretendía impulsar los cambios por los que ellos luchaban.

Los grupos oligárquicos y el sector más anticomunista del ejército se opusieron a la junta, aunque ambos grupos fueron desplazados del bloque de poder. La posición de los Estados Unidos fue ambigua: en El Salvador no enfrentaban una revolución triunfante, sino un golpe de estado dirigido por oficiales que se habían formado en academias norteamericanas; por principio no se oponían a las acciones antioligárquicas, pero desconfiaban de algunos miembros del gabinete.

La situación de la junta se volvió complicada porque enfrentaba la oposición de la oligarquía y la extrema derecha que, a través de escuadrones de la muerte continuó con el exterminio de los dirigentes de izquierda, sin que el gobierno pudiera detenerlos; y, encaraba la oposición de la izquierda armada, que mantenía la presión a través de las movilizaciones sociales, y de acciones propiamente militares. En estas condiciones el programa de reformas fue imposible de implementar, y en enero de 1980 se retiraron de la junta los grupos de izquierda que optaron por apoyar la opción armada (socialdemócratas y comunistas), quedando bajo el control del gobierno un ala de la democracia cristiana y el grupo de oficiales del ejército que estaba decidido a aplicar reformas pero también a enfrentar con violencia el desafío insurgente.

A pesar de que los “miembros progresistas” del gobierno abandonaron el gabinete, tras un emplazamiento a la junta en la que se denunciaba la “derechización del proceso

político”, las fuerzas armadas mantuvieron una posición antioligárquica y anticomunista: en un comunicado emitido en enero de 1980 afirmaron que “La Proclama de la Fuerza Armada (de octubre de 1980) en ningún momento establece alianzas estratégicas con sectores y extremistas y enuncia claramente que las reformas en las estructuras están determinadas a romper el poder oligárquico... Sin embargo, las organizaciones minoritarias extremistas, de ultra derecha o de ultra izquierda, que no aceptan participar y obstaculizan el proceso, deben ser consideradas contrarrevolucionarias y es obligación del pueblo y de su Fuerza Armada defender sus conquistas y evitar la destrucción de la República, y por ende, de la institución armada.” (Citado por Torres Rivas y Aguilera; 1986:85)

Este primer período se trató de una Coyuntura crítica en el sentido estricto del término en la que las decisiones de los actores establecieron las pautas que seguirían los acontecimientos en el corto y mediano plazo. En este caso, la decisión determinante correspondió a la izquierda radical que, al rechazar apoyar el proceso de reformas propuesto por la junta delineó el camino de la confrontación armada y propició una guerra civil que duró una década. Un año después del fin de la primera junta el FMLN lanzó la ofensiva final, que pretendía “tomar el poder” antes de que Reagan se hiciera cargo del gobierno de los Estados Unidos.

Para Mario Solórzano, la caída de la primera junta promovió un proyecto de reforma con represión. Represión contra los sectores populares y grupos de izquierda y un programa de reformas económicas similar al derrotado: reforma agraria, nacionalización bancaria y del comercio exterior que se basara en el apoyo del ejército sin la participación de la juventud militar. (Solórzano; 1987:219)

Zamora por su parte señala que los cambios impulsados por la segunda junta “... estuvieron acompañados de un incremento más que sustancial de las violaciones a los derechos humanos, especialmente políticos; de un aumento de poder político de la Fuerza Armada; y de una determinante participación económica, política y militar del gobierno de los EEUU en los asuntos nacionales; la influencia que estos tres factores tuvieron durante la década de los ochenta, en el proceso político local, es suficiente para invalidar la hipótesis de que durante la guerra se estaba produciendo un proceso de transición democrática.” (2000:61) A pesar de esto, Zamora señala que: “Sin embargo, calificar los cambios políticos de esos años como meramente cosméticos sería un error, no eran simplemente la

fachada para esconder las masacres o las desapariciones; ellos formaban parte y eran tributarios de una estrategia político-militar, conocida como guerra de baja intensidad; en otras palabras, tenían un grado de sustantividad real, lo cual se comprobó en la utilidad de muchas de las reformas desarrolladas en esos años, en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, una vez abandonado el modelo contrainsurgente.” (2000:61)

De cualquier manera, esta segunda junta implementó un programa de reformas que debilitaron seriamente las bases de poder de la oligarquía tradicional. Para Segovia se trató de un programa de reformas estructurales – orientadas por una lógica contrainsurgente – que incluyó “... la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar y la nacionalización de sistema bancario y buscaba debilitar la matriz agroexportadora, fortalecer al Estado y generar el apoyo político y social suficiente para impulsar un proyecto reformista, aislando de esta manera a los grupos radicales tanto de izquierda como de derecha.” (2002:14)

El programa tuvo implicaciones políticas, económicas y sociales. “En el corto plazo, el programa de reformas contribuyó al debilitamiento y al aislamiento político de los sectores beneficiarios del modelo agroexportador, los cuales en ese momento se encontraban social y políticamente cuestionados e inmersos en una profunda crisis ideológica y con una actitud de claudicación. Por otra parte, las reformas estructurales y la mayor intervención del Estado en la economía polarizaron más a la sociedad, ya que tanto la extrema derecha como las fuerzas insurgentes reaccionaron violentamente ante tales medidas y trataron por todos los medios de boicotearlas. Como resultado los niveles de violencia se incrementaron a lo largo del año (1980) y el país aceleró su marcha hacia la guerra civil. La mayor incertidumbre y polarización social tuvieron efectos devastadores sobre la inversión privada, provocaron una mayor fuga de capitales y produjeron una reducción drástica de la producción agropecuaria.” (2002:16)

Como parte del programa de reformas impulsado ya en el contexto adverso de la guerra civil en marzo de 1982 se realizaron elecciones para Asamblea Nacional Constituyente. Sobre estas elecciones existen dos aspectos que vale la pena comentar: 1) a pesar de que el FMLN logró sabotear la realización del proceso en 65 de los 265 municipios, el número de votantes superó al millón cien mil, es decir, el abstencionismo no fue tan alto como pudo esperarse; 2) la composición de la asamblea estuvo dominada por la

derecha Arena con 19 y PCN con 14 constituyentes, mientras que el PDC, que era el único partido que continuó con presencia en la junta logró 24 escaños de 60. Esto posibilitó que el líder de la ultraderecha, el mayor D'abuisson resultara electo presidente de la asamblea, y Alvaro Magaña presidente provisional. Dentro de la legalidad formal se estableció una plataforma de unidad nacional con los siguientes objetivos: pacificación, democratización, derechos humanos, recuperación económica, reformas, confianza y seguridad, y fortalecimiento internacional. (Torres Rivas y Aguilera; 1986:89-90)

En este caso, lo que pudo ser un período distributivo produjo efectos adversos, tanto en términos políticos como económicos. Respecto al primer punto, el sistema político tendió a cerrarse, se incrementó la persecución política y prácticamente se clausuró la posibilidad de que el conflicto se dirimiera políticamente de manera que este se trasladó al campo militar. En lo económico, aunque efectivamente se realizó una reforma agraria y se debilitó seriamente a la oligarquía, los resultados sociales fueron neutralizados por la crisis económica y el propio conflicto armado. Asimismo, el atentar contra las bases de poder económico de los grupos dominantes salvadoreños llevó a que estos realizaran una suerte de reconversión política y productiva que se expresaría a finales de los ochentas con el triunfo electoral de ARENA, partido que ha gobernado durante los últimos 18 años.

V.4 Conclusión

El análisis de los cambios importantes en las correlaciones de fuerzas en los sistemas políticos (entendiendo esto como cambio de actores políticos y/o su poder relativo) de los países objeto de estudio para entender el impacto de estos en la pobreza y la desigualdad llevó a proponer una clasificación de estos cambios en distributivos, acumulativos o mixtos, según el énfasis atribuible a las principales políticas emanadas de estos procesos. La revisión de la información estudiada y su ordenamiento, lleva a ratificar lo indicado antes del ejercicio, ninguno de estos períodos es evidentemente distributivo o acumulativo en sentido absoluto. Además, se arriba a la conclusión que el impacto de estos procesos en la pobreza y la desigualdad nunca es inmediato y en muchos casos tampoco es directo y que los resultados del proceso no dependen exclusivamente de los resultados del conflicto político interno, sino que están condicionados por la situación internacional, y por el entorno económico en el que estos se desarrollan

En el caso de los períodos que se denominaron distributivos, se encontró que estos dos factores fueron determinantes en los resultados sociales en el corto y mediano plazo. La guerra fría y la profundidad de la crisis económica centroamericana fueron factores que influyeron para neutralizar los posibles efectos positivos de las políticas distributivas y a desencadenar un conflicto político que provocó pérdidas humanas y materiales que terminaron por empobrecer aún más a estas sociedades. En Nicaragua y El Salvador de finales de los setentas y principios de los ochentas puede visualizarse la manera en que medidas favorables a la disminución de las desigualdades polarizaron estas sociedades y condujeron a conflictos internos con fuerte injerencia internacional. Además, y de cara a la argumentación que se ha venido planteando, se establece que medidas enfáticamente distributivas sólo pueden implementarse a partir del predominio – casi autoritario – de un determinado grupo en el poder (en este caso las Juntas Revolucionarias de El Salvador y Nicaragua), y que por lo tanto, anulan el juego democrático. La distribución radical rara vez puede ser producto del consenso, ya que los afectados se opondrán por todos los medios disponibles a este proceso.

En cuanto a los períodos acumulativos estudiados, se encuentra que estos se dieron en momentos de crecimiento económico. Lejos del efecto rebalse, la concentración se ha profundizado durante tiempo de auge económico. En la arena política los períodos acumulativos presentan diferencias en cada uno de los países estudiados. En El Salvador, la característica es la polarización política en dos fuerzas ideológica y programáticamente diferenciadas y el predominio electoral claro de una de ellas. El control del ejecutivo y de un porcentaje significativo del legislativo, así como la consolidación de una oposición leal es lo que le permitió a ARENA implementar políticas orientadas a sentar las bases de un nuevo modelo económico que beneficia principalmente a los grupos de su entorno. Con un FMLN armado o ilegal ARENA no tendría legitimidad para impulsar su proyecto político. Por el contrario, un partido ex guerrillero fuerte, pero enredado en un entramado institucional adverso favoreció este cambio.

En Nicaragua, no se encuentra un predominio total de una fuerza política sobre otra. Aunque el FSLN perdió consecutivamente tres elecciones presidenciales, mantuvo importantes espacios de poder que obligaron a los liberales a un pacto que viabilizó no sólo la acumulación de los grupos económicos cercanos a estos partidos sino provocó una

auténtica des democratización al modificar las instituciones políticas para favorecer a estos dos grupos. En este caso se asistió a una concentración del poder político y económico.

En Guatemala, el período acumulativo estudiado se basó en la fluidez del sistema de partidos políticos. La inexistencia de proyectos políticos consistentes de derecha o izquierda; neoliberales o democráticos, ha permitido que los grupos de poder económico mantengan el control del Estado de manera extrapartidaria, convirtiéndose de esa manera en los grandes decisores. Las privatizaciones y las medidas orientadas a la liberalización económica fueron medidas de consenso entre partidos enclenques, dependientes y pendientes de los apoyos temporales del capital.

Finalmente, en los períodos que se denominaron mixtos, se encuentran similitudes en los casos salvadoreño y guatemalteco. En ambos países se negocia la ampliación y la democratización parcial de los sistemas políticos en un contexto económico marcado por el cambio de modelo e internacional definido por el fin de la guerra fría. En los dos países se encuentra una distribución de recursos políticos, cambios en el Estado y modificaciones leves en el gasto social. Estas transformaciones fueron avances relevantes en la construcción de democracias en estos países, pero también fueron la base política para un nuevo ciclo de acumulación. Los cambios políticos coincidieron fueron el requisito para sentar las nuevas bases de poder de los grupos económicos que en adelante se insertaron de manera distinta en los mercados internacionales. La ampliación de la democracia se dio a la par de la liberalización económica, la privatización y la reducción del Estado, provocando que los avances en algunas materias fueran neutralizados por los cambios en otras.

Nicaragua fue un caso excepcional. Dos gobiernos de distinto signo negociaron con diversos actores una paz y una transición a costa del bienestar de la mayoría de la población. La paz y la democracia son bienes estimables, aunque en este caso el precio fue un mayor empobrecimiento de la población y el enriquecimiento de los grupos ligados a las antiguas fuerzas políticas en pugna.