

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

HONDURAS • GUATEMALA • EL SALVADOR • NICARAGUA



30
AÑOS DESPUÉS
DE LOS
ACUERDOS DE
ESQUIPULAS II



DIRECCIÓN

Casa Matriz

Organization of American States Building, 1889 F St. NW,
Washington, D.C. 20006, United States of America

Oficina Regional

3ra. Calle Poniente, entre 75 y 77 Av. Norte #3986,
Colonia Escalon,
San Salvador, El Salvador.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

HONDURAS • GUATEMALA • EL SALVADOR • NICARAGUA

30 AÑOS DESPUÉS DE LOS ACUERDOS DE ESQUIPULAS II

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

HONDURAS • GUATEMALA • EL SALVADOR • NICARAGUA

30 AÑOS DESPUÉS DE LOS ACUERDOS DE ESQUIPULAS II

ASOCIACIÓN PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN
GUATEMALA (AVANCSO)

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE HONDURAS (CEDOH)

SANDRA DE BARRAZA

ENRIQUE SÁENZ

GUSTAVO D'ANGELO

2019

Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF)

San Salvador

AUTORES

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales
en Guatemala (AVANCSO)

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Sandra de Barraza

Enrique Sáenz

Gustavo D'Angelo

COMENTARIOS A LA OBRA

Hugo Noé Pino (Honduras)

Elvira Cuadra Lira (Nicaragua)

Alejandro Flores (Guatemala)

Carlos Guillermo Ramos (El Salvador)

ISBN: 978-99961-346-0-9

DIRECCIÓN**Casa Matriz**

Organization of American States Building, 1889 F St. NW,
Washington, D.C. 20006, United States of America

Oficina Regional

3ra. Calle Poniente, entre 75 y 77 Av. Norte #3986, Colonia Escalon,
San Salvador, El Salvador.

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	11
<hr/>	
PRESENTACIÓN	17
<hr/>	
PRIMERA PARTE	
LOS CONFLICTOS ARMADOS EN CENTROAMÉRICA: DE LA GUERRA A LA PAZ	
<i>Gustavo D'Angelo</i>	23
1. Las guerras civiles en Centroamérica	24
1.1. Guatemala	25
1.2. El Salvador	27
1.3. Nicaragua	31
1.4. Honduras	35
2. El Grupo Contadora	37
3. El Proceso de Esquipulas	39
4. Los puntos de partida	41
<hr/>	
SEGUNDA PARTE	
HONDURAS	
<i>Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)</i>	45
1. Democracia y participación	45
2. La dinámica política de la democratización	48
2.1. 1991-1997: El proceso de modernización del Estado	48
2.2. 1998-2008. El huracán Mitch y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)	56
2.3. 2009-2013. Golpe de Estado, movilización y pluralismo en el sistema de partidos políticos	63

2.4. 2013-2017. Concentración de poder y reelección	68
3. El recorrido de los derechos humanos	71
3.1. Marco jurídico de los derechos humanos	72
4. Marco institucional	74
4.1. Creación del CONADEH: efectos inmediatos de Esquipulas II en los derechos civiles y políticos	74
4.2. La otra institucionalidad de defensa a los derechos humanos	80
4.3. Evolución de los derechos humanos de cara al nuevo siglo	82
4.4. Golpe de Estado, posgolpe y justicia	86
5. Conclusiones	90
6. <i>Comentario de Hugo Noé Pino</i>	92

GUATEMALA

<i>Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO)</i>	100
1. Introducción	100
2. La democracia como proyecto militar oligárquico (1986-1996)	101
2.1. De un régimen militar contrainsurgente a gobiernos civiles	101
2.2. Procesos electorales, partidos políticos	104
2.3. Implementación de Esquipulas II en las negociaciones de paz: desde las ofensivas del ejército hasta MINUGUA, nueve años de intensidad política	106
2.4. Dinámicas sociopolíticas: gobiernos asediados por el empresariado y el ejército; movimiento social entre la represión y la renovación	110
2.5. Institucionalidad democrática centrada en la persona humana. Deudas con pueblos indígenas y otras colectividades	113
2.6. Avances y retrocesos	115
3. Construcción de la paz y democracia neoliberal (1997-2011)	116
3.1. Procesos electorales, partidos políticos	117
3.2. Privatización de entidades del Estado	120
3.3. Dinámicas sociopolíticas y respeto a las libertades fundamentales y los derechos humanos. Viejas raíces del poder, nuevas manifestaciones sociales de resistencia	122
3.4. Normativa e institucionalidad	134
3.5. Avances y retrocesos	135
4. Reconfiguración autoritaria, cooptación del Estado, crisis política (2012-2017)	137

4.1. Procesos electorales, partidos políticos	138
4.2. Restauración autoritaria	139
4.3. Dinámicas sociopolíticas, libertades fundamentales y derechos humanos	140
4.4. Cooptación del Estado	148
4.5. Agudización de la crisis	150
5. Retos para consolidar la paz en una sociedad posgenocidio	152
6. <i>Comentario de Alejandro Flores</i>	155

EL SALVADOR

<i>Sandra de Barraza</i>	168
1. Presentación	168
2. Agendas de diálogo coincidentes	169
2.1. Voluntad y poder para dialogar	170
2.2. Concreción de la temática de Esquipulas	171
2.3. El diálogo se mantiene como instrumento	176
3. Inconclusa reconversión de la Fuerza Armada	179
3.1. Reformas constitucionales	179
3.2. Reducción inconclusa	181
3.3. No cede las funciones de seguridad	182
4. Amnistía e impunidad	183
4.1. Decretan Ley de Reconciliación Nacional	183
4.2. Informes para depurar y superar la impunidad	184
4.3. La salida pragmática: amnistía generalizada	187
4.4. Responden demanda de inconstitucionalidad	187
5. Consolidación de partidos políticos	189
5.1. Apertura al pluralismo	190
5.2. Multipartidismo con bipartidismo	191
5.3. La alternabilidad	195
5.4. Legitimación de derechos políticos	197
6. Democracia estancada y en riesgo	198
6.1. Desempleo y emigración	199
6.2. Avances con rezagos	200
6.3. Paliativos millonarios	202
6.4. Derechos fundamentales afectados	204
7. Conclusiones y perspectivas	205
8. <i>Comentario de Carlos Guillermo Ramos</i>	207

NICARAGUA

<i>Enrique Sáenz</i>	217
1. Introducción	217
2. Los acuerdos de esquipulas en clave nicaragüense	220
3. La triple transición	227
3.1. El Protocolo de Transición	229
3.2. Desarme y desmovilización de la Resistencia Nicaragüense	230
3.3. Los rearmados	233
3.4. Derechos humanos: una de cal y otra de arena	234
3.5. Las reformas constitucionales de 1995	235
4. El estancamiento de la transición: “el pacto” y las reformas constitucionales del 2000	238
5. La piedra de sísifo	243
5.1. Derecho a la vida	253
5.2. Derechos civiles	254
5.3. Derechos políticos	255
5.4. Libertad de expresión	256
5.5. Derecho a la identidad	257
6. Conclusiones	264
7. <i>Comentario de Elvira Cuadra Lira</i>	266

TERCERA PARTE

APROXIMACIONES REGIONALES	275
----------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Los conflictos armados en Centroamérica: de la guerra a la paz	285
2. Honduras	287
3. Guatemala	291
El Salvador	297
5. Nicaragua	302

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- ACOGUATE** Coordinación de Acompañamiento Internacional en Guatemala
- AGEXPORT** Asociación de Exportadores de Guatemala
- AJODER** Asociación de Jóvenes para el Desarrollo y Rescate Social
- AMHON** Asociación de Municipios de Honduras
- AP** Acuerdos de Paz
- ARENA** Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
- ASC** Asamblea de la Sociedad Civil
- ASDI** Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
- AVANCSO** Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
- AVEMILGUA** Asociación de Veteranos Militares de Guatemala
- CACIF** Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
- CAH** Casa Alianza Honduras
- CAI** Conflicto armado interno
- CALAS** Centro de Acción Legal Ambiental y Social de Guatemala
- CC** Corte de Constitucionalidad
- CCPP** Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados
- CEDAW** Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
- CEDOH** Centro de Documentación de Honduras
- CEH** Comisión para el Esclarecimiento Histórico
- CENIDH** Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CERJ** Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam

CESIJ Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (Universidad de las Américas)
CIACS Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad
CIAV-OEA Comisión Internacional de Apoyo y Verificación de la Organización de Estados Americanos
CICIG Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH Convención Interamericana de Derechos Humanos
CIDH Corte Interamericana de los Derechos Humanos
CINCO Centro de Investigaciones sobre la Comunicación
CIPRODEH Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CNJ Consejo Nacional de la Judicatura
CNOC Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNR Comisión Nacional de Reconciliación
CODECA Comité de Desarrollo Campesino
CODEH Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras
COFADEH Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras
CONADEH Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
CONASIN Consejo Nacional de Seguridad Interior
CONAVIGUA Consejo Nacional de Viudas de Guatemala
CONGCOOP Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala
CONDEG Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala
CONED Consejo Nacional de Educación
COPAZ Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
CPR Comunidades de Población en Resistencia
CR Constitución de la República
CREOMPAZ Base de entrenamiento para las fuerzas de paz de las Naciones Unidas
CSE Consejo Supremo Electoral
CSJ Corte Suprema de Justicia
CUC Comité de Unidad Campesina
DIC Dirección de Investigación Criminal
DIES División de Investigaciones Especiales
DIPA Dirección Integral de Pueblos Autóctonos
DN Diálogo Nacional
DNI Dirección Nacional de Investigación
DSN Doctrina de Seguridad Nacional
EGP Ejército Guerrillero de los Pobres

- ELS** El Salvador
- EMP** Estado Mayor Presidencial
- EPU** Examen Periódico Universal de vigencia de los derechos humanos
- ERP** Estrategia para la Reducción de la Pobreza
- FAES o FA** Fuerza Armada de El Salvador
- FAFG** Fundación de Antropología Forense de Guatemala
- FCN** Frente de Convergencia Nacional
- FDG** Foro de Guatemaltecos Democráticos
- FDNG** Frente Democrático Nueva Guatemala
- FEDAES** Federación de Abogados de El Salvador
- FESPAD** Fundación para la Aplicación del Derecho
- FFAA** Fuerzas Armadas
- FIS** Fondo de Inversión Social
- FISDL** Fondo de Inversión para el Desarrollo Local
- FMLN** Frente Militar de Liberación Nacional/Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
- FONAC** Foro Nacional de Convergencia
- FRG** Frente Republicano Guatemalteco
- FSLN** Frente Sandinista de Liberación Nacional
- FUNDE** Fundación para el Desarrollo
- FUNIDES** Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
- FUSADES** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
- FUSEP** Fuerza de Seguridad Pública
- GAM** Grupo de Apoyo Mutuo
- GANNA** Partido Gran Alianza Nacionalista
- GOES** Gobierno de El Salvador
- HIPC** Países pobres altamente endeudados
- HKND HK** Nicaragua Canal Development Investment
- HONDUTEL** Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
- IDH** Índice de desarrollo humano
- IDHUCA** Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas
- IGSS** Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- IHSS** Instituto Hondureño de Seguridad Social
- INA** Instituto Nacional Agrario

INAM Instituto Nacional de la Mujer
INE Instituto Nacional de Estadística
IPADE Instituto para el Desarrollo y la Democracia
IPE Industrias y Proyectos Extractivos
ISDEMU Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISSS Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
IUDOP Instituto Universitario de Opinión Pública/ UCA
IUDPAS Instituto Universitario de Paz, Democracia y Seguridad
JRG Junta Revolucionaria de Gobierno
LAPOP Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LGBTI Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales
LIBRE Partido de Libertad y Refundación
LIDER Libertad democrática renovada
MACCIH Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MAM Movimiento Autónomo de Mujeres
MAS Movimiento de Acción Solidaria
MINGOB Ministerio de Gobernación (Nicaragua)
MINUGUA Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MP Ministerio Público
MRS Movimiento Renovador Sandinista
NISGUA Network in Solidarity with the People of Guatemala
OEA Organización de Estados Americanos
OIT Organización Internacional del Trabajo
ONG Organización no gubernamental
ONU Organización de las Naciones Unidas
ONUCA Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica
ONUSAL Misión Observadores de Naciones Unidas en El Salvador
ORPA Organización del Pueblo en Armas
PA Plataforma Agraria PAC Patrullas de Autodefensa Civil
PAC Partido Anticorrupción
PADF Fundación Panamericana para el Desarrollo
PAN Partido de Avanzada Nacional
PARLACEN Parlamento Centroamericano
PCN Partido de Conciliación Nacional
PDC Partido Demócrata Cristiano (El Salvador)

- PDCH** Partido Demócrata Cristiano de Honduras
- PDH** Procuraduría de los Derechos Humanos
- PEA** Población económicamente activa
- PINU-SD** Partido de Innovación y Unidad Social Demócrata
- PLC** Partido Liberal Constitucionalista
- PLI** Partido Liberal Independiente
- PMOP** Policía Militar de Orden Público
- PNSD** Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo
- PNUD** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- PP** Partido Patriota
- PRONEEAH** Programa Nacional de Educación de las Etnias Autóctonas y Afrodescendientes de Honduras
- REMHI** Recuperación de la Memoria Histórica
- RNP** Registro Nacional de las Personas
- SBS** Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
- SEDINAFROH** Secretaría de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños
- SPSU** Sistema de Protección Social Universal
- SS** San Salvador
- TNE** Tribunal Nacional de Elecciones
- TSE** Tribunal Supremo Electoral
- UASP** Unidad de Acción Sindical y Popular
- UCA** Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
- UCN** Unión del Centro Nacional
- UD** Unificación Democrática
- UDEFEGUA** Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos
- UE** Unión Europea
- UFECIC** Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción
- UJMD** Universidad Dr. José Matías Delgado
- UNAGRO** Unión Nacional Agropecuaria
- UNE** Unidad Nacional de la Esperanza
- UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- UNO** Unión Nacional Opositora
- URNG** Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
- WOLA** Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos
- ZEDES** Zonas de Empleo y Desarrollo Económico

PRESENTACIÓN

Asumir plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica.

ACUERDO 1. ACUERDO DE ESQUIPULAS II, 1987

El Acuerdo de Esquipulas, también conocido como Esquipulas II, suscrito el 7 de agosto de 1987 por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, fue un pacto por la paz y por la democracia. Por la paz, debido a que comprometía a los Estados firmantes inmersos en guerras civiles a declarar un cese al fuego y a iniciar un proceso de reconciliación nacional mediante un diálogo participativo entre todos los grupos desarmados y aquellos que se acogieran a las leyes de amnistía que se debían promulgar. También obligaba a los Estados que no estaban en guerras civiles a apoyar los procesos de paz en la región mediante su compromiso de impedir que sus respectivos territorios fuesen usados por las fuerzas beligerantes de los países limítrofes. Los Acuerdos de Esquipulas II fueron también un pacto por la democracia, debido a que la reconciliación nacional debía discurrir por procesos políticos pluralistas y participativos en el marco del respeto a los derechos humanos.

Para el Acuerdo, la reconciliación y el diálogo implicaban el libre acceso a procesos electorales transparentes y periódicos fundamentados en el cumplimiento pleno de los derechos ciudadanos. Todo ello exigía, además de la derogación de los estados de excepción, que hubiese pluralismo partidista, absoluta libertad de expresión y libre acceso a los medios de comunicación. Para Esquipulas II, la democratización era la única vía para acelerar un desarrollo sostenible y construir sociedades más igualitarias y libres de pobreza.

Los procesos históricos caracterizados por conflictos políticos, sociales y bélicos (dictaduras militares, concentración de riqueza y conflicto armado), fueron un ele-

mento transversal en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua durante el periodo de la firma del Acuerdo.

En Guatemala, las masacres, el desplazamiento masivo de población, los polos de desarrollo, las aldeas modelo y los actos de genocidio perpetrados por agentes del Estado en el marco de operaciones contrainsurgentes entre 1981-1983, especialmente contra la población indígena, fueron el preámbulo de la implementación del proyecto democrático militar y el inicio del proceso de negociación de la paz. En El Salvador, el autoritarismo militar aliado con grupos de poder económico, sumado al fraude electoral, la persecución política, la injusticia social, la falta de acceso a tierras agrícolas y la incapacidad de diálogo político evidenciaron la urgencia de llegar a un acuerdo que permitiera a toda la sociedad salvadoreña acceder al cese al fuego y restablecer la democracia y la paz. En Honduras, si bien seis años antes de la firma del Acuerdo se había iniciado un proceso de transición democrática, el rol protagónico de las fuerzas castrenses y la debilidad institucional resultante de 18 años de gobiernos militares dificultaron el proceso de construcción y consolidación de una democracia. Finalmente, en Nicaragua el imperativo de la defensa militar, consecuencia de una década de injerencia militar extranjera, bloqueo económico y comercial y guerra civil, además de los errores de la política interna y externa, impidieron el establecimiento de un sistema político no autoritario alternativo a la dictadura somocista derrocada en 1979.

Ciertamente los conflictos armados llegaron a su fin, aunque quizás ese fin se debió sólo en parte a la voluntad política expresada en el Acuerdo. El último y más longevo conflicto armado centroamericano, el de Guatemala, tomaría aún nueve años para concluir. Sin duda, las múltiples dificultades encontradas para la construcción de sociedades democráticas y respetuosas de los derechos humanos en Centroamérica tienen que rastrearse en este reciente trasfondo beligerante que caracterizó a la región. Aquí, las *razones de guerra* primaron sobre los principios pluralistas y participativos de los derechos civiles y políticos, aunque desde una perspectiva más extensa, es preciso reconocer que los conflictos armados fueron en sí mismos expresiones reeditadas de una cultura política republicana precariamente democrática desde los tiempos de la independencia.

Dar a conocer el estado de la democracia y del cumplimiento de los derechos humanos en Centroamérica exige analizar las complejas dinámicas políticas, económicas y sociales por las que han transitado los países firmantes del Acuerdo.

Actualmente, entre los países que no están en situación de guerra interna, Honduras y El Salvador están considerados entre los más violentos del mundo, por sus altas tasas de homicidios y sus generalizadas condiciones de inseguridad ciudadana. La violencia social, además de la pobreza, la discriminación y la falta de oportunidades de empleo, son factores que estimulan el desplazamiento dentro y fuera de la región centroamericana. En ambos países los niveles de violencia son ciertamente el resultado de las acciones delincuenciales del crimen organizado y de las pandillas o *maras*, pero también de las estrategias represivas implementadas desde el Estado —que tipifican a los jóvenes infractores de la ley como *terroristas* y propician su reclusión e incluso su exterminio bajo la forma de ejecuciones extrajudiciales—, de la corrupción estatal y de la impunidad, debido a una deficiente respuesta judicial y a la complicidad de algunos agentes del orden. Como siempre, la violencia afecta de manera particularmente perversa a los sectores poblacionales más vulnerables, que son los primeros en sufrir el desarraigo del desplazamiento forzado, como son los niños, niñas y jóvenes, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las mujeres en situación de riesgo, las comunidades LGTBI y las personas con discapacidad.

En Guatemala, los casos de corrupción más visibles desde el mandato del entonces presidente Portillo han evidenciado la utilización, captura y cooptación de la institucionalidad pública para beneficios particulares y el desvío de cuantiosos recursos del erario nacional. El trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP) ha sido reconocido nacional e internacionalmente por la esforzada labor en contra de la corrupción, aunque tal labor es combatida desde las más altas esferas del gobierno debido a las comprometedoras investigaciones en curso. Por otro lado, el rechazo al impulso del extractivismo desenfrenado, la exigibilidad de acciones de justicia transicional y la conflictividad agraria configuraron nuevos movimientos sociales, particularmente indígenas, que cuestionan el modelo económico extractivo en el país, la corrupción, la impunidad y la vulneración de los derechos humanos.

En Nicaragua, el camino hacia la paz, la democracia y el cumplimiento de los derechos humanos estuvo marcado por procesos caracterizados por pactos entre cúpulas políticas, por la corrupción y por la creación de un modelo político autoritario que subordinó todos los poderes del Estado al ejecutivo, aliándolo a las élites económicas y cooptando de manera asistencialista a los sectores sociales desorganizados. El modelo autoritario de gobierno —además de haber permitido la promulgación de leyes que restringen el derecho a la protesta social, que institucionalizaron el secre-

to como política de Estado y que garantizaron el control personal y partidario de las instituciones de seguridad y justicia— favoreció la puesta en marcha de proyectos económicos que despojan a indígenas y campesinos de recursos naturales que les han pertenecido desde tiempos ancestrales.

Catorce años después de la firma de Esquipulas II, la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece como condiciones esenciales para la existencia de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos¹. Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, al ser Estados miembros de la OEA, adoptaron la Carta Democrática y, por ello, están jurídicamente obligados a cumplir lo que en ella se establece.

Transcurridos treinta años desde la adopción de los Acuerdos de Esquipulas II corresponde preguntarse: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de democracia? ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en cuanto al ejercicio pleno de los derechos políticos y las libertades civiles? ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de elecciones libres, pluralistas y transparentes? La búsqueda de respuestas a estas interrogantes exige examinar cómo han evolucionado los países en estos tres campos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, así como analizar las interrelaciones entre democracia y derechos humanos.

Al contrastar los principios de la Carta Democrática y de aquellos contenidos en los Acuerdos de Esquipulas II con la realidad política, económica y social en los países del presente estudio, se evidencia que en ellos se han desmontado los pilares de la democracia representativa que precariamente se construyeron desde el establecimiento de la paz. Esta es la primera y más penosa conclusión en la que coinciden los cuatro países investigados.

La Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF por sus siglas en inglés) decidió convocar a un grupo de cuatro investigadoras e investigadores independientes y de centros de estudio centroamericanos para promover un debate académico que anali-

1/ Artículo 3, Carta Democrática Interamericana. 2001.

ce las causas de las violaciones a los derechos humanos y las extendidas prácticas sociales discriminatorias de las que surgen, así como los riesgos e impactos adversos de su perpetración en las poblaciones afectadas. El estudio se planteó identificar cómo, cuánto y en qué áreas específicas se ha avanzado en la construcción de sociedades democráticas y respetuosas de los derechos humanos en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua 30 años después de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II.

La presente investigación está estructurada en tres partes. La primera da a conocer los antecedentes de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II. Se analizan las causas de las guerras civiles y el proceso político regional que finalmente condujo a una salida política y no militar. La segunda parte consta de cuatro informes, uno por país, en los que se desarrolla un amplio análisis sobre las dinámicas políticas, económicas y sociales ocurridas en cada país y que explican los avances y/o retrocesos en la democratización y el cumplimiento de los derechos humanos. La tercera y última parte integra, en clave regional, las principales conclusiones de los estudios nacionales, buscando establecer las similitudes, pero también las diferencias, en cuanto a democracia y derechos humanos en los cuatro países investigados. Las conclusiones apuntan a identificar los enormes desafíos que enfrenta Centroamérica para consolidar sociedades democráticas y respetuosas de los derechos humanos.

Los estudios que aquí presentamos concluyeron en septiembre de 2017, es decir, poco antes de las cuestionadas elecciones generales de noviembre en Honduras, de la llamada “insurrección de abril” del 2018 en Nicaragua y de los recientes enfrentamientos sobre el tema de la corrupción entre la CICIG, el Ministerio Público y el actual gobierno de Jimmy Morales en Guatemala. Con el propósito de entender el impacto de dichos acontecimientos en los procesos de reversión democrática ya registrados en las investigaciones, hemos incorporado breves comentarios independientes a los cuatro estudios con el fin de llevar los análisis hasta el momento actual.

PADF agradece al equipo independiente de investigación por enriquecer desde una doble mirada —retrospectiva y prospectiva— nuestra comprensión de los procesos políticos, económicos y sociales que han marcado a Centroamérica en los últimos 30 años. Es nuestro deseo que esta publicación contribuya al debate y a la búsqueda de alternativas de solución frente a una diversidad procesos que entranpan el avance hacia sociedades más democráticas, justas e igualitarias en la región. .

PRIMERA PARTE

LOS CONFLICTOS ARMADOS EN CENTROAMÉRICA: DE LA GUERRA A LA PAZ

- 1/ LAS GUERRAS CIVILES EN CENTROAMÉRICA
- 2/ EL GRUPO CONTADORA
- 3/ EL PROCESO DE ESQUIPULAS
- 4/ LOS PUNTOS DE PARTIDA

LOS CONFLICTOS ARMADOS EN CENTROAMÉRICA: DE LA GUERRA A LA PAZ

GUSTAVO D'ANGELO

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 implicó el recrudescimiento de la Guerra Fría en América Latina y el Caribe. Con ello, se reforzó la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos como eje de su política exterior en la región. Dentro de ella, la lucha contra la “insurgencia comunista” se convirtió en el pivote central. En 1962, el intento de la Unión Soviética de instalar en Cuba misiles nucleares de alcance medio —la llamada “crisis de los misiles”— ilustró la realidad de una amenaza comunista en el tradicional “patio trasero” de los Estados Unidos.

A partir de los años sesenta, la cooperación estadounidense en América Latina y el Caribe se estructuró firmemente en torno a las exigencias de la lucha contrainsurgente. La asistencia directa de Estados Unidos a los aparatos militares y policiales latinoamericanos en términos de capacitación y equipamiento, así como los programas de apoyo a reformas estructurales (fiscal, agraria, educativa, de salud) —como fue el caso de la Alianza para el Progreso de la administración Kennedy— aspiraban a contrarrestar la influencia (real o imaginada) de los movimientos subversivos nacionales. La seguridad pública en los países de la región se supeditó a las exigencias de la lucha contrainsurgente. Programas de formación militar, como los impartidos en la Escuela de las Américas (1946-1984), entrenaron a miles de soldados latinoamericanos en técnicas de combate, tácticas de comando e inteligencia militar. Asimismo, entre 1962-1974 hubo programas de asistencia policial —como AID-OPS (Oficina de Seguridad Pública)— que fueron ofrecidos a más de 40 países y que brindaron a más de 500,000 policías en el

mundo entrenamiento y equipos para la lucha antiterrorista (Costa 1999:44-5; AVANCSO 2013).

1. LAS GUERRAS CIVILES EN CENTROAMÉRICA

Guatemala primero, y Nicaragua y El Salvador después, fueron escenarios de guerras civiles en Centroamérica. Esas guerras tuvieron como telón de fondo la persistencia de culturas políticas no democráticas, regímenes autoritarios, predominantemente militares, que configuraron sociedades profundamente desiguales, con altísimos niveles de pobreza y exclusión, especialmente entre las poblaciones rurales e indígenas. Fueron regímenes cerrados y excluyentes donde el Estado, en palabras de Schmitt (1996:22), tenía el “monopolio de la política” debido a la inexistencia de una sociedad civil políticamente organizada que lo asediara desde fuera. De ahí su naturaleza oligárquica y la incipiente separación entre economía y política, lo que se expresa en una suerte de pacto entre las élites tradicionales muy vinculadas a la producción agrícola de exportación, especialmente de café, y al comercio internacional. En este pacto, los militares actuaron como el principal apoyo institucional, aunque no siempre dócil, de un sistema en el que el ejercicio de la fuerza constituyó la práctica política cotidiana para impedir la participación de sectores sociales, políticos y académicos que pugaban por hacerse un espacio en el escenario político para reivindicar derechos elementales e impulsar políticas inclusivas y redistributivas que favorecieran a los grupos poblacionales tradicionalmente ignorados. Fueron regímenes liberales en lo económico, pero conservadores y autoritarios en lo político y lo social. Tenaces defensores del libre comercio, requerido para una economía basada en la agroexportación, y del latifundio, construido sobre la privatización de tierras colectivas indígenas y del Estado, por lo general a costa de los derechos civiles y políticos consagrados en constituciones que se violan y se reemplazan con facilidad. “El estado liberal es un estado militar” (Torres Rivas 2013:36), altamente represivo, en el que las formas republicanas coexisten con el terror, donde la violencia se convierte en el mecanismo privilegiado para reproducir un sistema de dominación que recurre de manera sistemática a la intimidación, a detenciones ilegales, tortura, asesinato y desaparición de todos aquellos actores que propugnaban la apertura y ampliación del escenario político. En Centroamérica, a partir de los años 60, con la emergencia de nuevos partidos políticos y líderes sindicales y campesinos, este Estado oligárquico liberal hace crisis y sólo puede contener las crecientes demandas de participación popular mediante el recrudecimiento de la fuerza represiva.

La Guerra Fría exacerbó estas tensiones. El temor a la expansión comunista en la región a raíz de la Revolución Cubana, y la hegemonización de reivindicaciones populares por grupos de izquierda, explican la entronización de los sectores más recalcitrantemente conservadores y autoritarios en los aparatos del Estado, con el apoyo de diferentes gobiernos estadounidenses. Estos grupos formaron un sólido bastión anticomunista que cerró espacios democráticos, instauró dictaduras, reprimió, persiguió, asesinó y obligó a grupos de oposición organizados a tomar el camino de las armas como única vía legítima de hacer política luego del aplastamiento del régimen constitucional. En palabras de Torres Rivas (1993:17) “la búsqueda de la democracia solo encontró la guerra”. La lucha y la protesta por reivindicaciones democráticas, sindicales, campesinas y étnicas adoptaron formas militares.

Sin embargo, a pesar de compartir condicionantes externos e internos similares, las guerras civiles centroamericanas adquirieron en cada país formas y modalidades distintas que impiden hacer generalizaciones fáciles.

1.1. Guatemala

La Revolución de Octubre de 1944, que dio lugar a los primeros comicios libres en la historia republicana de Guatemala en los que fue elegido presidente Juan José Arévalo (1945-1951), inauguró un período llamado los “diez años de primavera democrática” (1944-1954), que consistió en la modernización del Estado a través de una serie de reformas en educación, salud y seguridad social, así como reformas económicas (derechos laborales, reforma agraria) que, si bien insuficientes para cerrar las brechas sociales históricas, resultaban inéditas en un país que tradicionalmente vivió de espaldas a la mayoría de su población. Esta primera experiencia, interpretada como una “amenaza comunista” por el sector conservador, terminó con el derrocamiento de Jacobo Arbenz en 1954, el desmantelamiento de las reformas y la reinstauración del tradicional régimen oligárquico liberal (Cullather 2002). A partir de ese momento ocurre un proceso de institucionalización del anticomunismo cuyos efectos negativos, en materia de violación de derechos humanos, se viven hasta nuestros días.²

2/ Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), “El anticomunismo sostuvo una línea de la estrategia antisoviética emprendida por los Estados Unidos. Sin embargo, en su dimensión nacional tuvo primero un sentido antirreformista, luego antidemocrático y, por último,

El golpe de Estado de 1963 ejecutado por grupos civiles y militares de extrema derecha para impedir el retorno electoral del expresidente Arévalo estableció un largo período de más de 30 años (1954-1985) de permanente inestabilidad política. La crónica sucesión de golpes de Estado y juntas militares que caracteriza a este período desató una creciente polarización política que pronto desencadenaría una guerra interna que, según estimaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, cobró a lo largo de casi cuatro décadas más de 200,000 muertes, 45,000 desaparecidos y entre 500,000 y un millón y medio de guatemaltecos desplazados al interior y exterior, principalmente a México (CEH, 1999, tomo 3, p. 211). Casi dos terceras de las muertes correspondieron a indígenas, lo que confirma el carácter racista del conflicto armado.

El momento más escabroso de la guerra civil en Guatemala, por el impulso de políticas contrainsurgentes, elecciones fraudulentas y golpes de Estado, ocurre entre 1979-1983. El golpe del 23 de marzo de 1982, que depuso al general Lucas García e inauguró el gobierno del general Ríos Montt, se produjo en el marco de una crisis política, social y económica que amenazaba convertirse en un colapso institucional generalizado. Fue una crisis de gobernabilidad generada por un Estado poco fuerte que sólo recurría a la violencia para apuntalar su autoridad, debido a la debilidad del sistema de partidos para actuar como instancia de mediación entre las partes beligerantes, del silenciamiento de las organizaciones sindicales y populares por la represión gubernamental y del agotamiento militar de las organizaciones insurgentes golpeadas por el endurecimiento de la estrategia antisubversiva. Asistimos aquí a una creciente militarización del país expresada en estrategias contrainsurgentes tales como las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), los polos de desarrollo y las aldeas modelo, nuevas alternativas militarizadas impuestas a la población civil, especialmente a la indígena, en aquellas zonas donde poco antes se había aplicado la estrategia de “tierra arrasada”. El resultado fue el recrudecimiento del terrorismo de Estado hasta rozar el límite del genocidio entre 1981-1983, expresado en más de 300 masacres de pueblos indígenas, 16,000

contrainsurgente. Adoptó una actitud de defensa de la religión, la tradición y los valores conservadores, supuestamente amenazados por el comunismo ateo. Ello llevó a calificar de ‘comunista’ todo lo que contradecía su discurso o se le oponía, lo cual explica el carácter excluyente y sectario de esta modalidad ideológica que contribuyó a dividir, aún más, la sociedad guatemalteca” CEH (1999), capítulo 1, p.108.

mueritos y desaparecidos, y 90,000 refugiados en los países vecinos (Figueroa 1993:53-4; Falla 2015; Falla 2016).³

El golpe de Estado del general Mejía Víctores en agosto de 1983 inició el proceso de transición democrática dentro de la guerra civil, como un proyecto político militar. Se levantó el estado de sitio, se disolvieron los Tribunales de Fuero Especial, se llamó a elecciones para una Asamblea Constituyente en junio de 1985, tras lo cual se promulgó una nueva Constitución y, finalmente, se convocó a elecciones generales. Hacia fines de los años 80 e inicios de los 90, ya con gobiernos civiles, la transición guatemalteca se reforzó con la creación de una nueva institucionalidad democrática: la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de Derechos Humanos.

El proceso de transición democrática conduce a la elección de Vinicio Cerezo en 1986, primer presidente civil electo desde 1966 y primer gobierno constitucional desde 1982. Cerezo retomó el trabajo diplomático de búsqueda de la paz iniciado por el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo, convocando a la primera cumbre de presidentes centroamericanos en Esquipulas en 1986. Esta fue la antesala de los Acuerdos de Esquipulas II en 1987, aunque no de la terminación de la guerra interna en Guatemala. Esta tuvo que esperar aún nueve años de largas negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) iniciadas en 1991 y que culminaron en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz.

1.2. El Salvador

A principios del siglo XX había en El Salvador una economía agraria tradicional y una sociedad profundamente desigual donde las llamadas “catorce familias” de comerciantes y cultivadores de café, principal producto de exportación, eran propietarias de más del 90% de las tierras de cultivo. Esta estructura agraria arcaica donde predominaba el latifundio y donde los campesinos, especialmente los indígenas, quedaban excluidos de la propiedad de la tierra, dio origen a un

3/ Según el Informe de la Recuperación de la Memoria Histórica (REHMI), unas 132,000 personas resultaron ejecutadas y unas 40,000 fueron desaparecidas entre 1978-1996, con un índice de fiabilidad de los datos que roza el 95%.

masivo levantamiento rural en 1932 en el que fueron brutalmente abatidos unos 30,000 campesinos. Al igual que los países vecinos, El Salvador ostenta una cultura política autoritaria, con una larga tradición de gobiernos militares y elecciones fraudulentas. En el siglo XX, el Estado estuvo directamente bajo control de los militares durante casi medio siglo (1932-1979) mediante una combinación de violencia, cooptación y fraude electoral.

La sistemática exclusión de la oposición política fue una de las causas de la guerra civil. Como en los demás países analizados en esta investigación, también en El Salvador el ejercicio arbitrario y desmesurado de la fuerza fue el mecanismo privilegiado para resolver conflictos y silenciar la protesta. Es sobre esta estructura estatal represiva que se monta el sistema de seguridad contrainsurgente de la Guerra Fría. En 1961 se crea la Agencia de Inteligencia de El Salvador (ANSESAL). Dirigida por el ejército, esta entidad controlaba las acciones de inteligencia de todos los cuerpos de seguridad del Estado. Poco después, en 1963, se formó la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), una vasta red paramilitar de entre 30,000 y 50,000 informantes dirigida y controlada por el Ejército y la Guardia Nacional.⁴ ORDEN se convirtió al poco tiempo en una herramienta clave del control político de los gobiernos militares, encargada del “trabajo sucio” frente a los denominados *subversivos* —referencia genérica para todo opositor al régimen oligárquico— a través de tareas de inteligencia, amenazas y represión abierta. Transformada sucesivamente en el Servicio de Defensa Civil y luego en el Servicio Territorial, esta organización paramilitar fue instrumental para instaurar un régimen de terror entre la población civil. También sirvió de semillero para los *escuadrones de la muerte*.⁵ A finales de los años 70 y durante los 80, estas organizaciones paramilitares de defensa civil formadas en la lucha contrainsurgente fueron responsables de la tortura, muerte y desaparición de miles de dirigentes de la oposición. Como indica el informe de la Comisión de la Verdad (2016:53-54), de las más de 22,000 denuncias recibidas sobre graves hechos de violencia ocurridos en El Salvador entre 1980 y 1991, casi la tercera parte fueron perpetrados por miembros de los grupos de defensa civil y por integrantes de los escuadrones de la muerte.⁶

4/ Costa (1999:38-9), Comisión de la Verdad (2016:31).

5/ Costa (1999:3), Comisión de la Verdad (2016:31).

6/ Según el mismo informe de la Comisión de la Verdad, el 60% de las denuncias recibidas se refieren a crímenes cometidos por las fuerzas armadas, y en especial el ejército, mientras que el 5% se atribuyen al FMLN.

El Estado oligárquico liberal entra en crisis a mediados de los años 60 con el surgimiento de nuevos actores —organizaciones campesinas y sindicales, nuevos partidos políticos— que pugnan por abrir el escenario político, establecer prácticas democráticas e introducir un programa de reformas económicas, políticas y sociales que permitan una salida negociada a la creciente protesta ciudadana. Sin embargo, este intento democratizador y reformista sucumbió ante la resistencia del bloque militar-oligárquico que mediante sucesivos fraudes electorales en 1972 y 1977 impidió el acceso al poder de la Unión Nacional Opositora (UNO), una amplia alianza de oposición formada por la Democracia Cristiana (DC), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Unión Democrática Nacionalista (UDN), representación legal del Partido Comunista Salvadoreño. Al confirmar la inutilidad de las elecciones para la participación ciudadana y la renovación política, este cierre democrático dio un impulso adicional a las fuerzas de izquierda, y en particular a aquellas que proponían la lucha armada como única forma de acción política admisible. Durante los años 70, El Salvador vive un verdadero período preinsurreccional con la proliferación de agrupaciones armadas tales como el Ejército Revolucionario del Pueblo (1972), el Bloque Popular Revolucionario (1975), el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (1979), las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (1980) y las Fuerzas Armadas de Liberación (1980), entre los principales. La formación del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en octubre de 1980 fue el resultado de la laboriosa convergencia entre muchos de estos grupos armados.⁷

El golpe de Estado de 1979 que derrocó al gobierno del general Carlos Humberto Romero fue la expresión de una alianza entre militares desafectos y progresistas, y representantes de los nuevos partidos políticos: la DC, el MNR y la UDN antes mencionados. Estableció una autodenominada Junta Revolucionaria de Gobierno, una suerte de gobierno de transición hacia el establecimiento de un régimen político más abierto y pluralista. En su afán por impedir la guerra civil, introdujo reformas sociales y económicas, como la reforma agraria y la nacionalización del comercio exterior y de la banca

7/ El FMLN estuvo integrado por diversas fuerzas políticas levantadas en armas, entre las que destacaban las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Frente Democrático Revolucionario (FDR), las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), las Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN) y el Partido Revolucionario de Trabajadores de Centroamérica (PRTC). (Comisión de la Verdad 2016:33).

que, si bien afectaban los intereses de la oligarquía cafetalera y comerciante, poco después serían revertidas al expulsar de la Junta a los elementos más radicales y al formar, a fines de 1980, una nueva junta conservadora presidida por Napoleón Duarte. En cuanto a las reformas políticas, se llamó a elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente de 1982, se promulgó la Constitución de 1983 y se convocó a elecciones generales en 1984, en las que resultó elegido presidente Napoleón Duarte, de la Democracia Cristiana, el primer presidente constitucional y civil desde 1932. La liberalización política incluyó poco después, en 1987, a fuerzas de izquierda aliadas al FMLN, pero que no estaban involucradas en la lucha armada (Costa 1999:42).

Todas estas reformas socioeconómicas e intentos de apertura política no sólo llegaron tarde, sino que también coincidieron con el período de mayor violencia y represión contra las organizaciones de oposición y alzadas en armas, y contra la población civil (1980-1982), a pesar del relevo parcial de los militares de los asuntos de gobierno. En este período ocurren las principales matanzas contra las poblaciones civiles a manos de los grupos paramilitares, los escuadrones de la muerte y el ejército. Al exacerbarse la polarización política, las reformas fueron incapaces de impedir una guerra civil que al cabo de 12 años ocasionó más de 70,000 muertes, medio millón de desplazados internos y un millón de refugiados externos, especialmente en Estados Unidos. Con todo, es indudable que la relativa apertura política creada por el gobierno de transición y la elección de un presidente civil en 1984 contribuyeron a buscar una salida política a la guerra civil, integrándose así el gobierno de Duarte al proceso de Esquipulas a mediados de los años 80 y firmando, poco después, el acuerdo de 1987.

El Acuerdo de Esquipulas no puso fin de inmediato a la guerra civil en El Salvador. El conflicto armado continuaría hasta 1991. La ofensiva del FMLN sobre San Salvador en noviembre de 1989 demostró tanto su capacidad bélica como la incapacidad de un ejército regular, bien equipado pero incompetente y, sobre todo, deslegitimado interna y externamente por sus persistentes bombardeos a una población civil indefensa y por el asesinato, ordenado por altos oficiales militares, de seis sacerdotes jesuitas en la Universidad Centroamericana (UCA) en noviembre de 1989. La ofensiva urbana del FMLN ilustró también el empate entre las fuerzas beligerantes y, asimismo, la imposibilidad de ganar la guerra militarmente. Todo ello fortaleció la perspectiva de buscar una salida política al conflicto. La nueva iniciativa negociadora empezaría en 1990 con la reunión de Ginebra entre el gobierno y el FMLN, y se expresaría con la firma de los Acuerdos de Nueva York en

1991. El proceso de negociación culmina en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec.

1.3. Nicaragua

La intervención estadounidense al comienzo de la dictadura en Nicaragua ocurre en 1912, cuando el entonces presidente, Adolfo Díaz, solicita a las fuerzas militares de los Estados Unidos invadir el país, ocupación que permanecería hasta el año 1925. En 1926, el líder nacional Augusto César Sandino organizó un ejército de campesinos, terratenientes y obreros en expresión de rechazo a la intervención y agresión a la soberanía nicaragüense. En 1933, tras seis años de lucha del ejército de Sandino, el gobierno de Estados Unidos retira sus tropas y designa a Anastasio Somoza García como jefe de la Guardia Nacional nicaragüense. Desde entonces, Somoza sirvió a los Estados Unidos cumpliendo las órdenes que se le asignaban, entre ellas, el asesinato de Sandino, quien se perfilaba como un sólido rival para una elección presidencial.

En 1936, mediante un golpe de Estado, Somoza García destituyó al presidente liberal Juan B. Sacasa, afianzando para sí un poder que legitimaría en enero de 1937, al elegirse como presidente de Nicaragua. Así, la dictadura de Somoza pasaba a ser intermediaria del dominio estadounidense en Nicaragua, conforme a su política del “buen vecino” (Arana 2009:234): favorecía el control de los monopolios estadounidenses en el país, mientras garantizaba el orden social a base de represión política. En 1956, Rigoberto López Pérez, un ciudadano común, asesina a Somoza, tras lo cual le suceden en el poder sus hijos Luis y Anastasio Somoza Debayle.

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 significó un estímulo para las luchas populares de América Latina. Tomás Borge, Carlos Fonseca Amador, Silvio Mayorga y el coronel Santos López se organizaron desde el exilio para luchar contra la dictadura somocista y fundaron la Juventud Revolucionaria Nicaragüense (JRN) en 1960 y el Frente de Liberación Nacional en 1961. Finalmente, surge en 1962 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), reivindicando la lucha de Sandino por la liberación de la soberanía nacional y el establecimiento de una democracia pluralista y representativa. Tras muchos intentos de desplazar por la vía pacífica a la dictadura, el FSLN reconsideró una alternativa política al régimen.

En 1974 se crea la Unión Democrática de Liberación (UDEL), conformada, en su mayoría, por sectores de las élites nacionales e inversionistas ligados al capital extranjero. Muchos de ellos a lo largo de los años mutaron de aliados a enemigos de la dictadura, debido a la voracidad somocista de incautar propiedades y empresas de otros grupos económicos. Esta avidez somocista quedó ilustrada con ribetes de escándalo cuando el dictador se apropió de los fondos enviados por la ayuda humanitaria internacional para la reconstrucción de Managua, destruida por el terremoto de 1972. El asesinato del director del diario *La Prensa* y principal líder de UDEL, Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, ocurrido en 1978, agudiza la crisis de la dictadura somocista y finalmente convence a los partidos de oposición de la imposibilidad de una terminación negociada de la dictadura. UDEL se radicaliza, y juntamente con el FSLN, impulsaron en 1978 la creación del Frente Amplio Opositor (FAO), una amplia alianza de fuerzas políticas y sociales enfrentadas a la dictadura somocista.⁸ En 1978, el FSLN ejecutó la toma del Palacio Nacional, dando inicio al momento insurreccional del proceso revolucionario, mientras que la FAO dirigía un paro nacional empresarial.

El derrocamiento de Somoza en julio de 1979 y el inicio de la reorganización del Estado a manos del FSLN, exitoso en convertir la lucha contra la dictadura en una lucha nacional-popular, y legitimado además por la victoria militar, introdujeron una serie de variables políticas nuevas en el ámbito nacional y regional. La instalación en Centroamérica de un régimen que derrocó una dictadura que había sido apoyada casi hasta el final por el gobierno estadounidense, que empleaba una retórica antiimperialista y que, además, pretendía desarrollar una economía mixta que asignaba un control determinante a las empresas estatales y un rol subsidiario al empresariado privado, inmediatamente colocó al régimen nicaragüense en las antípodas de la política exterior de Estados Unidos. Esto también involucró, por extensión, a todos los gobiernos de la región, firmemente alineados con Estados Unidos y dependientes de ese país en lo económico y lo militar. A la vez, la victoria sandinista no sólo representaba un importante estímulo para las iniciativas revolucionarias en El Salvador y Guatemala, sino también la posibilidad concreta de un

8/ La longeva dictadura somocista no sólo se mantuvo en el poder por la fuerza y el terror. Su permanencia dinástica por más de cuatro décadas se explica en gran medida por la complicidad de los partidos políticos de “oposición” —como el Partido Conservador, y luego el Partido Liberal Independiente— que avalaron y se beneficiaron de elecciones fraudulentas y pactos vergonzosos. Sobre este tema ver Torres Rivas (2011:341-352).

apoyo militar y logístico a los grupos levantados en armas en la región. Con el triunfo sandinista en Nicaragua se complicaba el tablero geopolítico centroamericano, con resultados impredecibles.

Internamente, los denodados esfuerzos de los sandinistas por reorganizar el Estado y sus relaciones con la sociedad pronto hicieron estallar la amplia alianza que derrocó a la dictadura. Esta alianza se expresó inicialmente en una Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional y en un Consejo de Estado, una representando al Ejecutivo y el otro al Legislativo, dos entidades que el Estatuto Fundamental de la República, que reemplazó a la Constitución liberal vigente, consagró provisionalmente como órganos estatales. Las pugnas internas y externas de estas nuevas instancias estatales representaron un choque entre proyectos irreconciliables de Estado y de sociedad. Los sandinistas, como dijimos, propugnaban una economía mixta con fuerte presencia estatal en la producción y comercialización, y firmemente controlada por el Estado. Políticamente, el proyecto era desarrollar un “nuevo poder” alternativo a la democracia liberal que había sido construida sobre la premisa del ciudadano como sujeto político soberano. El nuevo Estado se fundamentaría en una representación de tipo corporativo y no individual, es decir, integrada por representantes elegidos de instituciones adscritas al Estado, y no por partidos políticos independientes de él. Según este nuevo concepto, la ciudadanía se adquiriría por la pertenencia a una corporación, que a su vez formaba parte del Estado, y no, como en la tradición liberal, por el simple hecho de pertenecer a una nación. La separación conceptual y política entre Estado y sociedad civil desaparecía y sería reemplazada por su fusión, como en los países del “socialismo realmente existente”. La sociedad civil pasaría a formar una instancia más, organizada desde el Estado bajo un concepto de poder que definía al Frente Sandinista como “vanguardia revolucionaria”. Para ello, los sandinistas desarrollaron toda una nueva institucionalidad: el Ejército Popular Sandinista, la Policía Sandinista y una serie de organizaciones gremiales, denominadas organizaciones de masas, como fueron la Central Sandinista de Trabajadores, la Asociación de Trabajadores del Campo, la Juventud Sandinista 19 de Julio, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, y los Comités de Defensa Sandinista. Como sostiene Figueroa (1993:68), esta “formidable estructura de poder político-militar y de masas (...) sería vista por sus opositores como un gran leviatán”.

Peligrosamente, el gobierno sandinista debió confrontar varios frentes de lucha simultáneos. En primer lugar, el enfrentamiento externo con Estados Unidos, que durante

el gobierno del presidente Reagan empezó a financiar, equipar y entrenar a la llamada Contra (fuerza contrarrevolucionaria), además de minar los puertos nicaragüenses y establecer un férreo embargo económico y comercial. En segundo lugar, con los países vecinos, amenazados por el posible escalamiento de sus propios conflictos internos por efecto de la Revolución Sandinista, y cuyos territorios fueron utilizados por fuerzas irregulares antisandinistas a fin de establecer bases militares. Finalmente, el gobierno sandinista debió enfrentar también la tenaz resistencia de los partidos políticos de oposición, de la Iglesia, de algunos medios de comunicación como el diario *La Prensa* y del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Esta última articuló su oposición a la pretendida instauración de una economía mixta en torno a una estrategia de desinversión que generó desempleo, aumentó la pobreza, incrementó la informalidad, disparó la hiperinflación y redujo el nivel de impuestos requeridos para afrontar los gastos de guerra. Sin duda, el principal frente lo constituyó el enfrentamiento con la Resistencia Nicaragüense, que creció de manera sostenida a causa de la incorporación masiva de campesinos que se sintieron amenazados por el proyecto revolucionario. La respuesta militar y represiva al malestar campesino por parte del gobierno sandinista terminó por sumar, a la agresión estadounidense, los componentes de una guerra civil.

La proliferación de frentes adversos ciertamente debilitó al gobierno sandinista y le impidió introducir muchas de las reformas económicas y políticas planteadas para construir el “nuevo poder”. Si bien el FSLN ganó por amplio margen las elecciones de 1984, quedó claro que la alianza antisomocista se había quebrado irremediabilmente. El creciente malestar generado por el deterioro de la situación económica interna y de las condiciones de vida, por la continuación de la guerra con la Contra —que a fines de los años 80 había costado alrededor de 30,000 muertos, muchos de ellos jóvenes reclutados forzosamente a través del Servicio Militar Patriótico—, por la tenaz resistencia de los partidos y fuerzas de oposición y, finalmente, por la dificultad de la Unión Soviética luego de la perestroika para mantener el apoyo económico y militar requerido por el sandinismo, constituyen el complejo escenario que explica el interés demostrado por el gobierno sandinista de integrarse al proceso de Esquipulas e iniciar conversaciones serias a fin de lograr la paz en la región.

Igual que para El Salvador, la firma del Acuerdo de Esquipulas no significó el fin de la guerra para Nicaragua. Hubo que esperar hasta las elecciones de febrero de 1990, cuando el FSLN resulta derrotado por la alianza Unión Nacional Opositora (UNO), encabezada por Violeta Barrios, viuda de Pedro Joaquín Chamorro, para

que Estados Unidos levantara el veto contra este acuerdo, terminara su apoyo económico y militar a la Contra y se empezaran a discutir los términos de la paz. Esto sucedió durante el gobierno de la UNO, con el que también se inicia lo que Roberto Cajina (1996:2) denomina “un triple proceso de transición”: de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y de una economía centralizada a una economía de mercado.

1.4. Honduras

En contraste con los países limítrofes, en Honduras no hubo conflicto armado interno. Sin duda, Honduras compartía con sus vecinos una historia común caracterizada por un régimen político oligárquico, una similar tradición militarista fuertemente represiva que actuaba en apoyo de los intereses agroexportadores y comerciales de las élites latifundistas, y unos niveles muy altos de pobreza y discriminación, especialmente contra las poblaciones indígenas y afrodescendientes. La inexistencia de una situación prerrevolucionaria se explica, entre otras razones, por haber vivido la experiencia de un reformismo militar durante la década de los 70, en particular bajo el gobierno del general López Arellano. Su Plan Nacional de Desarrollo introdujo, entre otras medidas, una Ley sobre el Salario Mínimo (1973) y un Decreto Ejecutivo (1973) que volvió obligatorio el arrendamiento de las tierras ociosas en condiciones muy favorables para los campesinos y facilitó el acceso a la tierra de miles de familias pobres del campo. La primera Ley de Reforma Agraria había sido aprobada en 1962, durante el gobierno liberal de Ramón Villeda Morales, derrocado por los militares un año después, en octubre de 1963. El reformismo militar dio un verdadero impulso renovado a la casi olvidada ley agraria de 1962. Esta legislación agraria fue reforzada poco después, en 1975, mediante un conjunto de reformas novedosas que intentaban apuntalar la vieja ley de 1962. Todas estas reformas aplacaron, por lo menos en parte, las reivindicaciones de la población campesina organizada en la Asociación Nacional de Campesinos Hondureños (ANACH), la organización campesina más fuerte de entonces que, a la vez, formaba parte orgánica de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), la expresión de un esfuerzo por consolidar una alianza obrero-campesina en el país.⁹

9/ Comunicación personal de Víctor Meza.

Esta situación de menor beligerancia propició el fortalecimiento de un sistema político relativamente estable, caracterizado por un bipartidismo (liberal y conservador-nacional) de vieja data en el país y que garantizó una sucesión electoral en el poder a partir de 1980, luego de 18 largos años de regímenes castrenses desde 1963, hasta el golpe de Estado del 2009 que derrocó al gobierno de Manuel Zelaya. Es probable, como argumentan algunos autores (Posas, 1989:88; Figueroa, 1993:58-59) que el retiro de los militares del gobierno, pero no del poder político, y el establecimiento de un gobierno civil formalmente democrático fuese resultado de la presión estadounidense para hacer de Honduras la base de su estrategia contrainsurgente en Centroamérica, especialmente frente a la Revolución Sandinista en Nicaragua. Al fin y al cabo, la presencia militar estadounidense en Honduras quedaba investida de mayor legitimidad al combatir el peligro de una “revolución comunista” desde un gobierno democrático y civil, y no desde una dictadura militar. Durante la década de los 80, Honduras recibió una cuantiosa asistencia económica, predominantemente militar, en equipamiento, asesoría y entrenamiento para soldados hondureños y salvadoreños. También facilitó el establecimiento en su territorio de diversas bases militares estadounidenses, siendo Palmerola la más importante, así como bases militares móviles y clandestinas para tropas anti-sandinistas en su frontera (Meza, 1988).

Desde inicios de los años 80, Honduras ya había entrado en una doble fase de transición a la democracia y de modernización del Estado, después de casi dos décadas de regímenes militares, autoritarios y excluyentes. Como en los otros países de la región, aunque con tiempos y ritmos diferentes, a fines de los 70 era evidente el desgaste de los militares en el poder. El proceso hondureño coincide con el relevo de los militares del gobierno en otros países, como el caso ya mencionado del gobierno de transición inaugurado en El Salvador con el golpe de 1979 que, como vimos, inició un proceso de reformas y de liberalización democrática para distender la situación política y evitar una creciente polarización que conduciría a la guerra civil. Es también el caso de Guatemala con el gobierno del general Mejía Vítores en 1983, quien prepara el escenario para la salida de los militares del gobierno y para la elección de Vinicio Cerezo como presidente civil en 1986. Es probable que esta salida de los militares del gobierno en los tres países responda al objetivo estratégico estadounidense de aislar a Nicaragua con regímenes “democráticos”, como sostiene Figueroa (1993:42). Con todo, lo cierto es que la entrada de los civiles al gobierno no disminuyó el poder político de los militares ni menguó la ferocidad de la lucha contrainsurgente en Guatemala. En

El Salvador el gobierno de transición coincide con el período de mayor violencia antisubversiva: 1980-1982.

Desde 1980, los electores hondureños habían acudido en tres ocasiones a las urnas para elegir a los representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, y a las autoridades generales del país (presidente, diputados y alcaldes) en dos elecciones de 1981 y 1985. Con todo, los Acuerdos de Esquipulas se convirtieron en un eficaz instrumento para profundizar tanto la transición democrática como las reformas institucionales que exigían la modernización del Estado.

Sin embargo, esta singularidad de Honduras no la ponía a salvo del impacto y la conflictividad bélica en su entorno regional. Por el contrario, cumplió un papel clave en los conflictos de la región como bastión anticomunista al prestar su territorio y proporcionar apoyo logístico a tropas estadounidenses y contrainsurgentes en las guerras de Nicaragua y El Salvador. Al igual que Costa Rica, Honduras también se vio afectada por el creciente flujo de refugiados en su territorio. Todo ello repercutió en su economía, enfrentó internamente a su población y tuvo un alto costo en vidas humanas.

2. EL GRUPO CONTADORA

Las guerras civiles en Centroamérica continuaron mientras la Guerra Fría mantuvo sus niveles habituales de confrontación. Con la distensión generada en los años 80 por el acercamiento entre el bloque occidental y el soviético, y luego por la perestroika, empezaron a emerger condiciones para negociar la paz. A ello contribuyeron también otros factores, como fueron la imposibilidad demostrada para resolver militarmente los enfrentamientos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala —aun con la considerable ayuda económica y militar estadounidense— y las crecientes dificultades económicas de la Unión Soviética, que la obligaron a reducir en gran medida su ayuda a Cuba, así como el apoyo bélico a Nicaragua y a las guerrillas salvadoreñas. Si la Guerra Fría facilitó el surgimiento de grupos de izquierda dispuestos a enfrentar militarmente a dictaduras represivas, su ocaso implicó el descrédito, cuando no el colapso, de regímenes autoritarios de derecha e izquierda. En los años ochenta, a partir del derrumbe del bloque soviético y el triunfo de las democracias occidentales, tanto las dictaduras militares anticomunistas de viejo cuño como los regímenes autoritarios del socialismo real fueron barridos por la nueva hegemonía alcanzada por la democracia liberal.

Mientras en Centroamérica se agudizaban los conflictos, buena parte de los países de América Latina comenzaron a salir de las dictaduras militares que proliferaron en la región al amparo de la Doctrina de Seguridad Nacional. La restauración de la democracia, a inicios de los 80, en un núcleo importante de países de América del Sur resultó decisiva para configurar un entorno proclive a la paz y a la distensión, que rápidamente se tradujo en una política activa concertada. De ahí el surgimiento del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora.

Formado en 1983 por Colombia, México, Venezuela y Panamá, el Grupo Contadora marca el inicio del proceso de negociación que conduciría eventualmente a los Acuerdos de Esquipulas. Este grupo elabora un Plan de Acción Conjunta para promover la paz en Centroamérica. Este Plan de Acción es la antesala del Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica presentada en septiembre 1984 por el Grupo Contadora, que incluía compromisos para la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica en la región y que luego se sometería a las partes como el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, el 6 de junio de 1986. Ese mismo año los cancilleres de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras se reúnen en Panamá y adoptan un Documento de Objetivos que declara su voluntad de finalizar las guerras civiles, promover la democratización e impulsar acciones para la revitalización del desarrollo económico y la cooperación en la región.

Para reforzar la labor del Grupo Contadora, en julio de 1985 se formó en Lima el llamado Grupo de Apoyo, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. La formación de ambos grupos representa un importante e inédito esfuerzo diplomático estrictamente latinoamericanista por facilitar la paz en la región.

Si bien el Acta de Contadora obtuvo el respaldo de muchos países latinoamericanos, nunca fue suscrita por los cancilleres centroamericanos. No cumplió, por ello, su objetivo de poner fin a las guerras civiles, entre otras razones, debido a la oposición del gobierno estadounidense que persistía en desconocer al gobierno sandinista de Nicaragua y apostaba aún por su derrota militar. Sin duda, las condiciones para la paz en Centroamérica aún no estaban dadas. La ilusión de obtener la paz a través de la guerra era todavía fuerte en 1985, como lo demuestra el aumento del financiamiento estadounidense a la Contra y la intensificación de sus ataques. La dependencia militar y económica de El Salvador y Honduras respecto de Estados Unidos también llevó a sus gobiernos de turno a rechazar cualquier acuerdo de

paz. Con todo, la iniciativa de Contadora sentó las bases para iniciar, poco después, el llamado Proceso de Esquipulas.

3. EL PROCESO DE ESQUIPULAS

Este proceso se inició en 1986 con la renovación de presidentes en Centroamérica: Vinicio Cerezo en Guatemala, José Napoleón Duarte en El Salvador, José Azcona en Honduras, Óscar Arias en Costa Rica y Daniel Ortega en Nicaragua. Cerezo convoca a una cumbre presidencial centroamericana en Esquipulas para el 24 y 25 de mayo de dicho año, cumbre que llega a una serie de acuerdos contenidos en la llamada Declaración de Esquipulas, o Esquipulas I. Los principales puntos abordados en esa cumbre son:

- › Reconocimiento al proceso de Contadora como la mejor instancia política con que contaba Centroamérica para alcanzar la paz y la democracia y reducir las tensiones.
- › Formalizar las reuniones de presidentes para analizar los problemas relacionados con la paz y el desarrollo regional y buscar soluciones.
- › Voluntad para firmar el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.
- › Creación del Parlamento Centroamericano como mecanismo institucional para crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación, fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos para la paz y la integración centroamericana.
- › Reconocimiento de que la paz en Centroamérica sería el resultado de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implicase la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados, el derecho a la determinación libre y sin injerencias externas de ninguna clase.

Esquipulas I fue sólo una declaración de buena voluntad, no un acuerdo, o más exactamente, fue “un acuerdo de hacer un acuerdo”, en palabras del expresidente Vinicio Cerezo (Cerezo, 2007). Ante el peligro de un nuevo fracaso similar al del Acta de Contadora y la exacerbación del enfrentamiento regional, ilustrado por la demanda de Nicaragua contra Honduras y Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia por la utilización de sus territorios para lanzar ataques militares

contra Nicaragua, y como una opción para retomar el camino de la negociación, surge el Plan Arias: *Una hora por la paz*, presentado por el presidente Óscar Arias en febrero de 1987. Este plan fue el documento base del acuerdo que se firmaría en Esquipulas unos meses después, aunque no sin antes eliminar la exclusión de Nicaragua que dicho plan proponía, por no ser un gobierno democráticamente elegido. Lejos de facilitar la paz, esta exclusión, que coincidía con la posición estadounidense, implicaba la continuación de la guerra, pues el conflicto en Nicaragua involucraba a Honduras y Costa Rica, países cuyos territorios eran utilizados como bases militares de la Contra. La paz centroamericana exigía el compromiso de los cinco países.

Luego de intensas negociaciones entre febrero y agosto de 1987, se firma en Esquipulas, el 7 de agosto de 1987, el *Acuerdo de Esquipulas II: Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, cuyos ejes fueron:

- › Reconciliación nacional.
- › Exhortación al cese de hostilidades.
- › Democratización.
- › Elecciones libres.
- › Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales.
- › Abstenerse de usar el territorio para agredir a otros Estados.
- › Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.
- › Refugiados y desplazados.
- › Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.
- › Verificación y seguimiento internacional.
- › Calendario de ejecución de compromisos.

El Acuerdo de Esquipulas II fue una construcción específicamente centroamericana forjada a lo largo de intensas jornadas de negociaciones entre presidentes, cancilleres y técnicos de los cinco países firmantes. Fue un acuerdo por la paz puesto que comprometía a los Estados firmantes a cesar el fuego, a construir la democracia y a procurar la reconciliación nacional a partir de un diálogo abierto y participativo. La reconciliación debía partir de procesos políticos pluralistas en el marco del respeto a los derechos humanos. Todo ello implicaba impulsar procesos electorales transparentes y periódicos desde un pluralismo partidista sobre

la base del pleno ejercicio y respeto a los derechos ciudadanos, la derogación de estados de excepción, la libertad de expresión y el libre acceso a los medios de comunicación.

El Acuerdo de Esquipulas II se basa en el entendimiento de que la democratización sería la vía para impulsar procesos de desarrollo sostenibles y construir sociedades igualitarias y libres de pobreza, con justicia económica y social.

4. LOS PUNTOS DE PARTIDA

Todas las estrategias violentistas, tanto militares como revolucionarias, fracasaron en Centroamérica. Tras muchos años de muerte y sufrimiento, la estrategia política de diálogo y negociación demostró ser la única salida posible de los conflictos y el mejor mecanismo para avanzar en la pacificación.

Las gestiones del Grupo Contadora, y luego del Grupo de Apoyo, fueron importantes gestiones diplomáticas latinoamericanas que contribuyeron a abrir el camino del diálogo entre las partes beligerantes en Centroamérica. El proceso de Esquipulas retomó el camino labrado por estas iniciativas latinoamericanas, y finalmente, luego de intensas negociaciones en sucesivas cumbres presidenciales, las tradujo en los Acuerdos de Esquipulas I y II.

Los Acuerdos de Esquipulas no silenciaron inmediatamente las armas en Centroamérica, aunque sin duda constituyeron un hito en el proceso de negociación de la paz, que a partir de entonces alcanzó un punto sin retorno. La posición estadounidense fue clave en este proceso. No es por coincidencia que todos los Acuerdos de Paz centroamericanos se hayan firmado después de la derrota electoral del sandinismo en Nicaragua y de la resultante eliminación del fantasma “comunista” en la región. Si la Revolución Sandinista avivó las llamas revolucionarias en Centroamérica, su ocaso contribuyó a apagarlas.

El desafío de Esquipulas no fue sólo el cese al fuego y la desmovilización de gente armada, pasos que eventualmente se cumplieron, sino además la desmilitarización del Estado y la democratización de sus instituciones y de la sociedad en general. El reto fue, y sigue siendo, como veremos en los siguientes capítulos, pasar de un estado contrainsurgente estructurado por la arbitrariedad, la represión y la viola-

ción de los derechos humanos a un estado de derecho, democrático, participativo y dialogante.

El Acuerdo de Esquipulas fue mucho más que una propuesta para acabar las guerras civiles. Fue también una apuesta por la reorganización del Estado y la reestructuración de sus relaciones con la sociedad civil a fin de afrontar los graves problemas acumulados a lo largo de la historia, que operaron como tantas causas de las guerras internas: el autoritarismo, el militarismo, la arbitrariedad, la violencia, la pobreza, la discriminación, la corrupción y la impunidad, entre otros factores que son causa de conflictos armados.

Esquipulas retoma el proceso de integración centroamericana iniciado en los años 60 e interrumpido por las guerras civiles. En los siguientes años este proceso se expresó en una institucionalidad propia, como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y se profundizó con la suscripción de una diversidad de tratados y acuerdos en ámbitos tradicionalmente considerados propios de cada país como, por ejemplo, los asuntos ambientales y de equidad social. La suscripción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos en 2004 forma parte de este proceso de integración regional.

Determinar cuánto se avanzó o se retrocedió en el cumplimiento de las promesas de Esquipulas durante los últimos 30 años en cuatro de los cinco países que suscribieron el acuerdo es el objetivo de los siguientes capítulos.

SEGUNDA PARTE

HONDURAS

GUATEMALA

EL SALVADOR

NICARAGUA

HONDURAS

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE HONDURAS (CEDOH)

1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Cuando se firmaron los Acuerdos de Esquipulas —la Declaración en mayo de 1986 y el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, en 1987— la sociedad hondureña había iniciado ya, en 1980, un difícil y escabroso camino hacia una transición democrática tan precaria como ambigua. En ese breve periodo, los electores hondureños habían acudido en tres ocasiones a las urnas: en 1980 para elegir a los representantes a una Asamblea Nacional Constituyente y también a las autoridades generales del país (presidente, diputados y alcaldes) en dos elecciones sucesivas más, en 1981 y en 1985. Es decir, Honduras había entrado ya en la fase inicial de un lento y difícil proceso de construcción y consolidación democrática.

Los Acuerdos de Esquipulas se convirtieron así en un impulso para el proceso de transición y en un eficaz instrumento para profundizar las reformas y la transformación institucional que el país estaba poniendo en práctica. Esquipulas fue, en esencia, un respaldo a la transición política y un estímulo para fortalecer la naturaleza civil del aparato gubernamental frente a la tradicional hegemonía militar que había prevalecido en los últimos años.

La sociedad hondureña había vivido bajo el control absoluto de los militares durante 18 años, desde el golpe de Estado contra el gobierno liberal de Ramón Villeda Morales en octubre de 1963, hasta el inicio de la transición democrática y el retorno pleno de los partidos políticos al escenario local, a partir de junio de 1980. Luego comenzó un lento proceso de recuperación de los espacios políticos por parte de

los partidos y, a la vez, un proceso de debilitamiento del dominio castrense sobre las estructuras clave del Estado.

Los Acuerdos de Esquipulas proclamaron la necesidad de

impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase su modelo económico, político y social [realizando] de manera verificable las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la participación de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones [asegurando] el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. (Acuerdo de Esquipulas II, pág. 3, punto 3, “Democratización”).

Por todo ello, representaron una contribución sustancial, avalada por los demás países de la región y por la comunidad internacional, para el incipiente proceso de transición hacia la democracia.

La transición política, para ser viable y real, debía ir a la par de un proceso de modernización del Estado, mismo que dio inicio en 1991 con el apoyo de los organismos financieros internacionales, especialmente del Banco Mundial, y de numerosos países amigos de la comunidad cooperante.

Este proceso de modernización del Estado —cuyos dos ejes eran la reforma del sistema político y la reforma de la administración y la gestión pública— como era de esperar, encontró resistencia en el interior del Estado y en el sistema político tradicional del país. Una de sus principales debilidades fue que surgió como resultado de una fuerte condicionalidad externa, con pocas o muy débiles raíces internas que lo ubicaran en la sociedad hondureña como tema clave de la agenda nacional.

A esto se sumaban las condiciones del entorno regional, caracterizado por la convulsión política y militar de los países vecinos, lo que no favorecía el proceso mo-

dernizador ni la democratización del Estado. Los actores políticos, en especial los grandes partidos tradicionales —el Liberal y el Nacional— todavía cargaban con el lastre de 18 años de regímenes militares y se encontraban débiles, sin la energía social necesaria para emprender la modernización del país. El protagonismo castrense, aunque menos evidente que en el reciente pasado, seguía siendo preponderante en el escenario nacional, por la geoestrategia regional y las influencias de la Guerra Fría en el ámbito centroamericano.

Así, el proceso de transición hacia la democracia, aunque evidente y en marcha, había nacido condicionado por al menos tres factores:

- › El protagonismo de los actores militares, potenciados por su rol en la crisis política y militar de Centroamérica.
- › La debilidad institucional y política de los partidos tras 18 años de gobiernos militares, que les mantuvieron marginados y subordinados en el ejercicio del poder político.
- › La vulnerabilidad de la transición en sí, influida por factores externos y escasamente asentada en la sociedad civil y política como un tema de la agenda nacional. La transición comenzó más bien como una concesión obligada de parte de los militares, forzados por presiones exógenas, y no como resultado de una conquista de nuevos espacios por parte de la clase política local.

En virtud de estos factores, la transición política inició como un proceso ambiguo y vacilante, especialmente en el primer periodo, 1980-1984. Fue una transición tutelada por el factor castrense.

En el segundo periodo, 1985-1990, la transición adquiere dinamismo social a medida que los partidos políticos se sitúan mejor en el escenario nacional. La influencia castrense empieza a debilitarse y los políticos civiles obtienen más y mejor presencia en el Estado. Este periodo coincide con el desarrollo exitoso de los procesos de paz en la región, que ganan fuerza y coherencia a raíz de los Acuerdos de Esquipulas II de 1987.

A partir de 1990, tercer periodo de la transición, el proceso cobra impulso en las nuevas condiciones de paz y reconciliación en el istmo. No es casual que el programa de modernización del Estado inicie precisamente en esta fase del desarrollo transicional.

2. LA DINÁMICA POLÍTICA DE LA DEMOCRATIZACIÓN

Tras los Acuerdos de Esquipulas, la dinámica democratizadora cobró nueva fuerza. En los últimos 30 años, la sociedad hondureña tuvo que hacer frente a crisis de diversa índole: catástrofes “naturales” como el huracán Mitch, el retorno involucionista hacia los golpes de Estado, el reforzamiento de un protagonismo militar que se creía superado, los esfuerzos por desmilitarizar las estructuras estatales, la recuperación gradual e incompleta de la hegemonía civil sobre la gestión pública, la crisis del sistema de seguridad, la implantación paulatina de un sistema integral de corrupción, hasta desembocar en el fatídico golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

2.1. 1991-1997: El proceso de modernización del Estado

En el contexto regional de los Acuerdos de Esquipulas, de la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua, de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, y en el contexto mundial del derrumbe de los regímenes políticos del llamado socialismo real, el 11 de diciembre de 1991 se creó, mediante Decreto N° 190-1991, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

Esta comisión empezó a principios de 1992 y fue el inicio de un dificultoso proceso de transformación institucional y modernización de las estructuras estatales para ponerlas a tono con las urgencias de los nuevos tiempos e insertarlas en un contexto de modernidad y globalización. La modernización del Estado, según el concepto predominante entonces, debía ser el punto de partida para la consolidación democrática del país, a su vez estrechamente vinculada, en una ligazón política y de continuidad histórica, con los Acuerdos de Esquipulas.

Se impulsaron entonces avances democráticos significativos. En el área de las reformas políticas se aprobó el voto domiciliario y el voto separado, dos demandas clave para democratizar el marco normativo de los procesos electorales. Hasta las elecciones de 1993 no existía el voto domiciliario, lo que implicaba para los partidos políticos un gran esfuerzo de movilización de los votantes. Para las elecciones de 1997, el voto domiciliario ya se había instituido. Esto tuvo dos efectos positivos: permitió acercar la urna al elector, y los partidos políticos se ahorraron cuantiosos recursos

para movilizar electores, lo que antes era una desventaja para aquellos partidos con menos capital.

Hasta las elecciones de 1993, bajo la fotografía del candidato presidencial se elegía a todos los cargos de elección popular. Para las elecciones de 1997 se puso en práctica, por vez primera, el voto separado en papeleta única. En una misma papeleta la ciudadanía ejercía el voto para la Presidencia de la República y para la alcaldía, y bajo la bandera del partido, para las diputaciones (se mantuvo el voto en plancha para las diputaciones). Para las elecciones del 2001 los votos iban separados en tres papeletas: la de la presidencia, la de la alcaldía y su corporación municipal, y la de las diputaciones, en plancha. Así se fue disminuyendo la tendencia a la exclusión y el tradicionalismo en el sistema electoral. Era una forma de poner en práctica los mandatos de Esquipulas a fin de ampliar el radio de la participación ciudadana y democratizar los procesos electorales.

Para la modernización de los poderes legislativo y judicial se crearon dos nuevas instituciones: el Ministerio Público (MP)¹⁰ y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH)¹¹. La creación del MP, también conocido como Fiscalía General de la Nación, fue un gran avance en la democratización de la institucionalidad y en el fortalecimiento del estado de derecho. Con nueve fiscalías especiales (de la mujer, de la niñez, anticorrupción, crimen organizado, derechos humanos, de las etnias y patrimonio cultural, de la Constitución y del consumidor), el MP se convirtió en el buque insignia del proceso modernizador del Estado. Marcó un hito en la reforma de las instituciones y en el estilo de gestionar la cosa pública.

La reforma del poder legislativo, en cambio, no avanzó al mismo ritmo, debido a la resistencia de la tradición política, alimentada por diputados de origen caudillista y conservador. La fuerza del bipartidismo caudillista y semirrural fue un obstáculo para la transformación democratizadora. No obstante, en el área de la descentralización política y administrativa se reactivó la Asociación de Municipios de Honduras,

10/ Decreto N° 228-93 del 13 de diciembre de 1993, contentivo de la Ley del Ministerio Público.

11/ Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La Gaceta N° 27811, del 21 de noviembre de 1995.

12/ AMHON se constituyó el 11 de abril de 1962 según Resolución N° 16-1962 por acuerdo de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

AMHON¹² y se aprobó una nueva ley de municipalidades¹³ que restauró el papel central de las alcaldías en el gobierno de la comunidad; sin embargo, la descentralización se estancó. El área de redimensionamiento y modernización de la administración pública tampoco logró prosperar lo suficiente. En suma, la dinámica de la modernización avanzaba con dificultades y altibajos.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, se abrieron y se institucionalizaron espacios de diálogo entre los actores políticos y sociales, como fue el Foro Nacional de Convergencia (FONAC)¹⁴. Este foro, creado mediante el Decreto Legislativo N° 155-94, quedó integrado por 13 representantes del gobierno y 15 representantes de organizaciones de la sociedad civil. Las principales atribuciones del FONAC son: elaborar y consensuar los lineamientos generales, los ejes y las políticas que sean sometidas a su consideración, conocer los asuntos de importancia y conveniencia que le sean sometidos por el presidente de la república, y remitir al presidente de la república, por medio de la Secretaría Ejecutiva, sus acuerdos, propuestas y recomendaciones.

El Foro Nacional de Convergencia legalmente continúa vigente, pero ha perdido legitimidad y toda capacidad de representación de los sectores de la sociedad hondureña. Su politización partidista, sumada al hecho de que sus cargos políticos se reparten como si fueran un botín, ha desnaturalizado su esencia hasta convertirlo en un órgano inocuo y casi invisible en la actual institucionalidad del Estado.

Para el fortalecimiento del estado de derecho ha sido y sigue siendo relevante el proceso de desmilitarización del Estado y de la sociedad. En la década de 1990 arranca el proceso de subordinación gradual del factor militar al poder civil y la desmilitarización parcial y vacilante de la sociedad, en un contexto favorable para la democratización regional estimulada por la distensión de la conflictividad internacional al finalizar la Guerra Fría; a ello se suma el proceso de pacificación y firma de los Acuerdos de Paz en la zona centroamericana, la erosión de la legitimidad y la confianza de la ciudadanía hondureña en las fuerzas armadas por su responsabilidad e impunidad en las violaciones de los derechos humanos, y la reactivación de la sociedad civil demandando la desmilitarización.

13/ Decreto 134-90, publicado en La Gaceta N° 27739, del 24 de agosto de 1995.

14/ Congreso Nacional (1994), Decreto legislativo N° 155-94. Ley del Foro Nacional de Convergencia del 4 de noviembre de 1994.

Ante este nuevo contexto internacional, regional y nacional, las fuerzas armadas hondureñas fueron perdiendo su papel protagónico como socio regional estratégico de la política de Estados Unidos en Centroamérica. Puede afirmarse que la dinámica desmilitarizadora generada por los Acuerdos de Esquipulas y derivada de la reducción de las tensiones de la Guerra Fría propició en Honduras el debilitamiento de la hegemonía castrense sobre las instituciones civiles del Estado y la sociedad. De alguna manera, Esquipulas marcó el punto de partida para una posterior desmilitarización de las estructuras estatales y sociales de Honduras.

Este nuevo contexto centroamericano y nacional posibilitó la coincidencia, en ese momento histórico, del objetivo de desmilitarizar la sociedad, estipulado en los Acuerdos de Esquipulas, con los nuevos intereses geopolíticos posteriores a la Guerra Fría, con los partidos políticos que buscaban emanciparse de las fuerzas armadas, y con la ciudadanía y sus nuevas demandas democráticas. Este proceso de desmilitarización institucional inició formalmente en 1993 y se prolongó hasta el año 2001. Fue relevante para potenciar la subordinación de los militares al poder civil, para la aprobación del servicio militar voluntario y educativo, en lugar del repudiable servicio militar obligatorio imperante hasta entonces, y sirvió, además, para deslindar a la policía de las fuerzas armadas. Así, en la década de 1990 se produjeron las reformas siguientes:¹⁵

- › En 1993 se sustrae del ámbito castrense la Policía de Investigación Criminal, y se la subordina al Ministerio Público, que fue creado en el siguiente año. La nueva Policía de Investigación inició operaciones en 1994.
- › En 1994 se inició el proceso de restitución del control civil sobre instituciones clave que habían sido acaparadas por los militares aduciendo razones de seguridad. Se nombraron profesionales civiles al frente de las instituciones siguientes: Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), Marina Mercante, Dirección General de Política Migratoria, y el Instituto Geográfico Nacional.
- › Entre 1994 y 1995 se produjo la aprobación y ratificación de la enmienda constitucional que eliminó el Servicio Militar Obligatorio.¹⁶

15/ Para mayores detalles ver: Salomón, Leticia (1999). *Las relaciones civiles-militares en Honduras. Balance y perspectivas*. CEDOH, pp. 78-83.

16/ Constitución de la República (1982). Artículo 276. Reformado por Decreto N° 24-94 del 10 de mayo de 1994 y publicado en La Gaceta N° 27,360 del 30 de mayo de 1994. Ratificado por Decreto N° 65-95 del 28 de abril de 1995 y publicado en La Gaceta N° 27,672 del 26 de mayo de 1995.

- › Entre 1996 y 1998 se crearon, por iniciativa del poder ejecutivo y poder legislativo, respectivamente, la Junta Interventora y la Junta de Traspaso de la Policía, que sentó las premisas para llevar a cabo el traslado de la fuerza policial al control de las autoridades civiles.

En 1998 se aprobó la Ley Orgánica de la Policía¹⁷ (quedando totalmente separada de los militares) y se creó el Ministerio de Seguridad. Como parte de la Ley Orgánica de la Policía se creó el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), integrado por cinco representantes del Estado y cinco de la sociedad civil.

- › En 1998 se eliminó la figura del jefe de las fuerzas armadas. El jefe del Estado Mayor Conjunto pasó a ser la máxima autoridad operativa de las fuerzas armadas. Se eliminó la figura del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (organismo que actuaba como una especie de “parlamento” castrense) y se creó una Junta de Comandantes (jefe y subjefe del Estado Mayor, comandantes de las tres ramas de las fuerzas armadas: ejército, aérea y naval, y el inspector general).
- › En 1999 se fortaleció el Ministerio de Defensa, siendo nombrado el 27 de enero por primera vez un civil al frente de la institución.
- › En el 2001 se aprobó y ratificó la nueva Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas¹⁸.

Los avances en el proceso de desmilitarización no fueron solamente una iniciativa emanada de las élites políticas por efecto de la nueva correlación de fuerzas en la esfera internacional y regional, sino que también fueron resultado de las demandas y las luchas sociales. En esta línea, en los años 90 se desarrollaron dos jornadas de movilizaciones intensas en pro de la desmilitarización de la sociedad. Una de estas jornadas de lucha civil contra los militares exigía que se hiciera justicia en el caso de la violación y asesinato de la estudiante normalista Riccy Mabel Martínez, crimen ocurrido en julio de 1991 y perpetrado por militares dentro de una unidad cuartelaria. La segunda jornada de lucha por la desmilitarización desarrollada por los sectores populares, entre 1993 y 1995, fue por la derogación del servicio militar obligatorio.

17/ Congreso Nacional, Decreto 67-2008. Ley Orgánica de la Policía Nacional, Poder Legislativo publicada en La Gaceta N° 31,749 del 31 de octubre del 2008.

18/ Congreso Nacional (1984). Decreto N° 98-84 Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras y reformada mediante Decreto N° 39-2001, publicada en La Gaceta N° 29,617 del 29 de octubre del 2001.

Entre la legalidad, las competencias y el funcionamiento en el sector defensa, en Honduras todavía existen irregularidades que son producto de una reforma inconclusa y de la continuada vigencia del alto poder de negociación y veto de las fuerzas armadas. Esta capacidad de veto no siempre es visible, pero en momentos álgidos, como fue el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, aflora todo su poder desquiciador e invasivo dentro de la institucionalidad local.

La Constitución de la República sigue asignando a las fuerzas armadas tareas estrictamente políticas, concernientes al imperio de la Constitución, el sufragio y la alternabilidad en el ejercicio del poder. Estipula: “[Las fuerzas armadas] se instituyen para defender la integridad territorial, la soberanía de la República, mantener la paz interna, el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”. Sin embargo, en este mismo artículo se reconoce que las fuerzas armadas son una institución profesional, apolítica, obediente y no deliberante (Art. 272 de la Constitución de la República). Esta es una contradicción manifiesta que expresa la ambigüedad en el ejercicio del poder público y el reparto de influencias y áreas de control entre las autoridades civiles y el estamento militar.

Por otro lado, la Constitución deja abiertas las puertas a los militares para involucrarse en actividades policiales y en muchas otras concernientes al desarrollo nacional:

cooperarán con las Secretarías de Estado y demás instituciones [...] en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones y reforma agraria [...] Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública [...] así como en la protección de los Poderes del Estado y del Tribunal Supremo Electoral [...]. (Art. 274 de la Constitución de la República).

Lo anterior ha instalado una ambigüedad nociva sobre la misión y funciones de las fuerzas armadas en un contexto democrático.

El texto constitucional estipula que: “El Presidente de la República ejercerá el mando directo de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General conforme a la Constitución, a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas y a las demás leyes aplicables” (Art. 277 de la Constitución de la República). Luego, en su artículo 280 establece:

El Secretario (a) de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, será nombrado o removido libremente por el Presidente de la República; en igual forma lo será el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien será seleccionado por el Presidente de la República entre los miembros que integran la Junta de Comandantes, de conformidad con lo que establece el Escalafón de Oficiales, prescrito en la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas. (Art. 280 de la Constitución de la República).

Sin embargo, si bien la Constitución ordena la elección y remoción libre del jefe del Estado Mayor Conjunto, esta remoción libre se ve limitada o prácticamente desaparece en la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas. Así, en el artículo 40 de esa ley se establece: “El Jefe del Estado Mayor Conjunto será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y prestará promesa constitucional de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la República y la presente Ley”. Pero a renglón seguido determina que

tendrá una duración de tres años en su cargo y sólo será removido por las causas siguientes: renuncia; incapacidad absoluta acreditada fehacientemente; inhabilitación del cargo por sentencia firme; y, pérdida o suspensión de la ciudadanía decretada por autoridad competente de conformidad con la Ley y por finalizar su tiempo de servicio activo en las Fuerzas Armadas. (Art. 40 de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas).

Al limitar la remoción libre del jefe del Estado Mayor Conjunto, la ley contradice la Constitución de la República y deja en claro que el presidente podrá nombrar, pero no destituir, al jerarca militar del más alto cargo. Amparados en el artículo 40 de esa ley, en junio de 2009, cuando el presidente Manuel Zelaya destituyó, casi en la víspera del golpe de Estado, al general Romeo Vásquez del cargo de jefe del Estado Mayor Conjunto, la Corte Suprema de Justicia y el Congreso Nacional, actores clave de la conspiración golpista, lo restituyeron en el cargo alegando que la acción del presidente era inconstitucional.

Pese a los avances logrados en los años 90, el proceso de desmilitarización se caracterizó por una dinámica de altibajos y contradicciones entre los actores (militares, funcionarios civiles, élites políticas y empresariales, iglesias, medios de comunicación, etc.). Este proceso de reforma militar se vio limitado, retardado e incluso deformado por factores como los siguientes:

la actitud cómoda de los civiles ante la distribución de cuotas de poder con los militares [...] la poca conciencia ciudadana de los derechos estipulados en la Constitución de la República, la subordinación fáctica de los dirigentes políticos a los objetivos de seguridad, y el protagonismo de los militares en la vigencia del autoritarismo. [...] el conservadurismo de los políticos, expresado en su empeño en aferrarse a la tradición política y en mantener las reglas del juego establecidas por la fuerza de la costumbre (Salomón, 1999:87-88).

En conclusión, las reformas militares de los años 90 no alcanzaron la profundidad que demandaba la democracia hondureña, quedando inconclusas e insuficientes. La reforma del sector defensa, igual que la del sector seguridad, siguen siendo tareas pendientes en la agenda de la construcción democrática.

En general, el Programa de Reforma y Modernización del Estado¹⁹ también quedó inconcluso o estancado. Tras los gobiernos de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y Carlos Roberto Reina (1994-1998), este programa perdió el interés de los gobernantes locales y de los organismos internacionales que lo impulsaban. La modernización y democratización del Estado quedó inconclusa y sigue siendo tarea pendiente.

Desde la perspectiva de la participación popular, a finales de la década de 1980 se realizó el esfuerzo unitario más incluyente de los sectores populares: la Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras, que se configuró en octubre de 1989 como un espacio plural y unitario. Aglutinaba organizaciones de trabajadores, campesinos, cooperativas y gremios diversos, viejos actores sociales que buscaban potenciar sus organizaciones debilitadas y prepararse para hacer frente a las políticas neoliberales, que traía como propuestas de gobierno el presidente Callejas (1990-1994). Esta iniciativa elaboró un programa para la democratización del país, cuyas propuestas abarcaban aspectos políticos, económicos y sociales. Los temas medulares de la propuesta continúan teniendo una extraordinaria vigencia en el contexto de la Honduras del siglo XXI. Lamentablemente esta experiencia fue efímera, debido a las políticas antipopulares del presidente Callejas y a los problemas internos del movimiento popular.

19/ Congreso Nacional (1991). Decreto N° 190-91, Ley para la Modernización del Estado, publicado en La Gaceta N° 26,636 del 7 de enero de 1992.

En esta coyuntura política, el Estado se ha abierto a la aprobación de leyes y políticas sensibles a la inclusión de las mujeres y de sus derechos. Durante el periodo gubernamental de Carlos Roberto Reina, 1994-1998, se llevan a cabo luchas y protestas que se inscriben en un contexto regional y global de reivindicación de los derechos de las mujeres. De esta manera, los gobiernos adoptan y se comprometen con las convenciones de derechos humanos de las mujeres y, especialmente, con las agendas emanadas de las conferencias internacionales de El Cairo sobre población y desarrollo, la Plataforma de Acción Mundial de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Tábora, 2012:268-270).

En los años noventa también irrumpieron en el escenario nacional las movilizaciones indígenas. Ante sus demandas, el Estado impulsó algunos programas y políticas con financiamiento y apoyo técnico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que promovieron varios programas y proyectos: Programa Nacional de Educación de las Etnias Autóctonas y Afrodescendientes de Honduras (PRO-NEEAAH); Programa Nuestras Raíces; Fiscalía Especial de las Etnias y el Patrimonio Cultural; entre otros.

Este es uno de los periodos en que se hicieron mayores esfuerzos de democratización, como fueron los relacionados con la desmilitarización, la reactivación de la sociedad civil, la participación política de las mujeres y los esfuerzos de modernización estatal. Pero los procesos no llegaron a consolidarse, por falta de voluntad de las élites políticas y por la predominancia de una cultura política autoritaria y excluyente. La naturaleza inconclusa de las reformas parece ser una constante en la historia hondureña. Desde la reforma liberal de finales del siglo XIX hasta la fecha, los grandes intentos de cambio y transformación han sido incompletos y limitados. Es como si el país acudiera tarde a las citas con la historia y, antes de concluir su cometido, abandonara prematuramente el escenario.

2.2. 1998-2008: El huracán Mitch y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)

Del 25 de octubre al 1 de noviembre de 1998, once años después de los Acuerdos de Esquipulas, Honduras fue abatida por el huracán Mitch. El balance de los daños calculaba varios miles de muertos y desaparecidos; el monto financiero de las pérdidas se estimó en el equivalente al 81.6% del producto interno bruto, más de tres mil millones de dólares.

Por otra parte, el Mitch puso al descubierto no sólo la vulnerabilidad social y ambiental, sino también la vulnerabilidad de la institucionalidad estatal y los graves problemas de la democracia hondureña. Además, el gobierno de Carlos Flores (1998-2002) manejó la tragedia con un estilo autoritario, intolerante y centralizador en la gestión pública. Esto llevó a que el Foro Ciudadano —instancia de sociedad civil fundada en septiembre de 1997 e integrada por un grupo de intelectuales y académicos— advirtiera sobre los peligros que esa actitud entrañaba para la democracia (Foro Ciudadano, 1999). Un fenómeno natural de las dimensiones del Mitch no sólo ocasiona pérdidas humanas y daños materiales, también genera cambios de todo tipo en la estructura política y social. En el caso concreto de Honduras, el Mitch estimuló las tendencias centralizadoras y autoritarias del gobierno de turno, disminuyendo las funciones del Parlamento y fortaleciendo un presidencialismo muchas veces desbocado y amenazante para el equilibrio de poderes, tan esencial para el buen funcionamiento democrático del Estado. El Mitch, además, creó condiciones para extender más el ámbito de la corrupción oficial, al debilitar a los órganos contralores del Estado alegando causas de emergencia nacional. Sin embargo, el Mitch también modificó las relaciones de poder entre los municipios y el gobierno central, elevando el protagonismo de aquellos en desmedro o como contrapeso de las tendencias concentradoras del poder en Casa Presidencial.

Un hecho positivo después de la tragedia fue la reactivación súbita de la energía social. Después del Mitch surgieron varias plataformas y redes de la sociedad civil. Estas instancias promovieron el debate público sobre la necesidad de hacer una transformación democrática de la sociedad y elaboraron propuestas en esa dirección. La reactivación de la ciudadanía y la sociedad civil fue tan relevante, que algunos analistas llegaron a considerar que “la capacidad ciudadana mostrada [...] fue incluso mayor que la institucional” (Torres Calderón, 2004:3). Mientras que la institucionalidad estatal lucía corrupta e ineficiente, la sociedad civil se presentaba con capacidad de convocatoria y de promover la participación ciudadana. El Mitch abrió las puertas para que aflorara, en avalancha, la energía social acumulada y soterrada durante los últimos años. Las organizaciones de la sociedad civil proliferaron como los hongos tras la lluvia, y muy pronto muchas de ellas alcanzaron altos niveles de protagonismo local e interlocución internacional.

A partir del Mitch (finales de octubre a principios de noviembre de 1998), Honduras logró ingresar a la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y se estructuró la política social de mayor importancia para

el país en los últimos 15 años: la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), como uno de los requisitos para la condonación de sumas millonarias de la deuda pública externa.

La ERP fue elaborada en los últimos dos años del gobierno de Carlos Flores y se institucionalizó durante el gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006). Su construcción intentó ser un proceso de amplia participación y consulta; según datos oficiales, el proceso se desarrolló en 13 de los 18 departamentos del país. Aunque siempre se criticó que el modelo de consulta y participación era de “arriba hacia abajo”, es decir, que la consulta se hacía con una agenda predeterminada, se puede afirmar que la ERP permitió alcanzar niveles importantes de consenso en la sociedad hondureña. De hecho, en el Informe de País 2003 de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), se reconoció que “el principal valor agregado de todo el proceso de la ERP transcurrido hasta la fecha en Honduras es posiblemente la consolidación de una práctica habitual, no traumática, de diálogo nacional, difícilmente reversible” (ASDI, 2003). La propuesta de la ERP estableció metas globales para un horizonte de quince años, de 2001 a 2015. Las metas estaban relacionadas con la reducción de la pobreza, cobertura educativa, educación de la fuerza laboral, mortalidad infantil, desnutrición, mortalidad materna, agua y saneamiento, desarrollo humano y desarrollo sostenible.

Un elemento clave que cabe rescatar de la ERP es su esfuerzo por abordar la pobreza de manera integral, pues tanto en sus características como en sus factores determinantes y sus efectos el enfoque fue multidimensional. Sin embargo, algunos temas determinantes de la pobreza no se tomaron en consideración, por falta de consenso entre los actores consultados. Es el caso de la reforma agraria y el pacto fiscal. La ERP fue aprobada oficialmente por el poder ejecutivo en abril de 2001. Su ejecución práctica encontró varios escollos, derivados sobre todo de la voluntad política en la asignación y descentralización de los recursos financieros, además de las constantes modificaciones de que fue objeto. En algún momento la ERP llegó a convertirse más en la excusa para la condonación de la deuda externa y la movilización de recursos externos, que en una real y efectiva política de Estado para reducir la pobreza.

A fin de cuentas, vencido el plazo para alcanzar los objetivos de la ERP, la población hondureña, en términos porcentuales, sigue siendo tan pobre como antes de esta política social; y en términos absolutos, el país tiene muchos más hogares y población en situación de pobreza. En el 2001, año de aprobación de la ERP, los

hogares en situación de pobreza eran 63.7%, y para el 2016, concluido el plazo establecido (2015), los hogares en situación de pobreza sumaban 60.9%²⁰. La ERP no logró vencer viejos vicios y problemas políticos, como el clientelismo partidario, la ineficiencia institucional, la corrupción, el centralismo en la toma de decisiones y la ausencia de una cultura política ciudadana democrática, entre otros.

En este periodo se impulsaron las reformas electorales más profundas de la época democrática. En el 2004, un conjunto de reformas dio lugar a una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas²¹. Esta ley ha normado los procesos electorales de los años 2005, 2009, 2013 y 2017 (Rovira Mas, 2014). Se le han hecho reformas a la ley de 2004, algunas de ellas consideradas contrarreformas o retrocesos porque han revertido algunos procesos y han ido en contra de las demandas políticas de la ciudadanía y de la democratización electoral.

En la Ley del 2004, de cara al proceso electoral del 2005, se instauró el voto con marca individual para las diputaciones. En esta reforma se mantuvieron mecanismos diferentes para la elección de las diputaciones en las elecciones primarias e internas de los partidos políticos y en las elecciones generales. En las elecciones primarias, la competencia de las diputaciones es individual, y la planilla del partido se integra conforme a las diputaciones más votadas. En las elecciones generales, el criterio de las diputaciones más votadas en cada partido se combina con el cociente electoral para la integración de los legisladores al Congreso Nacional.

Una de las enmiendas constitucionales concernientes a las reformas electorales de 2004 es la referida al Tribunal Nacional de Elecciones (TNE). Hasta las elecciones generales de 2001, estas fueron organizadas por el Tribunal Nacional de Elecciones, integrado por un representante de cada uno de los partidos legalmente inscritos y

20/ Datos del Instituto Nacional de Estadística, INE.

21/ Ley electoral y de las organizaciones políticas, Decreto N° 44-2004 publicado en La Gaceta N° 30,390 del 15 de mayo de 2004. Reformas a la ley, Decreto No. 185-2007, Artículo 1. Reformas a los artículos: 10, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 32, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 60, 61, 81, 82, 100, 113, 116, 125, 131, 145, 149, 160, 162, 168, 169, 173, 177, 182, 186, 189, 194, 220 y 226. Reformas a la Ley, Decreto N° 364-2013. Reformado el artículo 113, reformas a la Ley Decreto N° 142-2016. Reforma por adición el artículo 116, artículo 116-A, 116-B y 116-C. Reformas a la Ley, Decreto N° 145-2016. Reforma el artículo 83, numeral 3.

por un representante de la Corte Suprema de Justicia. A partir de 2004 el organismo electoral se denominó Tribunal Supremo Electoral (TSE), y pasó a estar integrado por tres magistrados propietarios y un suplente, electos por el Congreso Nacional con mayoría calificada. El espíritu de la reforma pretendía lograr que el organismo electoral fuese totalmente autónomo y no supeditado a los intereses de los partidos políticos. Sin embargo, a través del Congreso Nacional los partidos continuaron manipulando el organismo electoral, que siguió estando tan partidizado como antes, con el agravante de que algunos partidos políticos quedaron excluidos de la representación política en el mencionado tribunal. El TSE, al igual que el viejo TNE, siguió siendo controlado por el bipartidismo tradicional: el Partido Liberal y el Partido Nacional.

Hasta las elecciones del 2001, el Registro Nacional de las Personas (RNP)²² estuvo adscrito o dependía del Tribunal Nacional de Elecciones. A partir de las reformas del 2004 se demarcó con la finalidad de que dejara de ser un órgano partidista y se convirtiera en una institución moderna y profesional. Sin embargo, el RNP continúa siendo una institución partidista e ineficiente. Antes de las reformas del 2004, las alianzas políticas no estaban claras en la legislación electoral. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas hablaba de coaliciones y fusiones, y no quedaba precisa la diferencia entre una coalición total y una fusión.

En las reformas electorales de 2004 se prohibió que el presidente del Congreso Nacional fuese candidato a la Presidencia de la República. El espíritu de esta reforma se basaba en que los presidentes del Congreso, al ser candidatos, utilizan los recursos y sus influencias para promover su candidatura, además de que sus actividades, e incluso la agenda legislativa, responden más a los intereses de un candidato que al cumplimiento de su función como presidente del poder legislativo. Esta disposición electoral nunca se puso en práctica. El primero que la desconoció fue Porfirio Lobo, en el 2005, cuando fue candidato a la Presidencia de la República siendo presidente del Congreso Nacional, argumentando que la ley no era retroactiva. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional a solicitud de Roberto Micheletti²³, presidente del Congreso en ese

22/ Congreso Nacional (2004), Decreto N° 62-2004. Ley del Registro Nacional de las Personas, publicada en La Gaceta N° 30,390 del 15 de mayo de 2004.

23/ Presidente del Congreso durante el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 y luego presidente de facto de la República de Honduras.

momento. La declaratoria de inconstitucionalidad de esta reforma significó una verdadera contrarreforma política y frustró una de las principales demandas políticas de varias organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

Desde 1982, según la Constitución de la República, el gobierno asume el principio de la democracia participativa, pero no estableció ningún mecanismo para ponerlo en práctica²⁴. En 2003 y 2004 se aprobaron y ratificaron reformas al artículo 5. En estas reformas se establecieron los mecanismos del plebiscito y el referéndum en una versión política demasiado restringida, por lo que resultaron prácticamente inviables.

Como un retroceso democrático se puede mencionar que en el gobierno de Ricardo Maduro (2002-2005) inició un fuerte proceso de remilitarización de la seguridad, bajo la justificación de reducir los niveles de violencia provocados por las maras o pandillas y otras variantes del crimen organizado. En este periodo de gobierno se aprobó la reforma al Código Penal²⁵ conocida como Ley Antimaras. Los militares salieron a las calles a realizar operativos, sobre todo en Tegucigalpa y San Pedro Sula, y las cárceles se llenaron de jóvenes miembros de maras o pandillas. La violencia y la criminalidad no se detuvieron, pero hubo sistemáticas violaciones a los derechos humanos, y al menos dos tragedias por masacres y fallecimientos en incendios en el centro penal de El Porvenir en La Ceiba, y otro en San Pedro Sula; en el primero perdieron la vida más de 60 personas, y en el segundo una treintena más.

En 2006, primer año de gobierno del presidente Manuel Zelaya (enero de 2006-junio 2009), se aprobaron las leyes de Participación Ciudadana y la Ley

24/ Artículo 5: “El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional”.

25/ Artículo 332, reformado por el Decreto 223-2004 del 20 enero del 2005, publicado en La Gaceta N° 30,645 del 12 de marzo de 2005 y vigente a partir de su publicación. [176] Artículo 332-A adicionado por Reforma del Decreto N° 125-2003 del 25 de agosto del 2003, publicado en La Gaceta N° 30, 291 del 16 de enero 2004 y vigente a partir de dicha publicación. Tuvo una segunda reforma. Artículo 332, reformado por Decreto N° 70-2015 del 28 julio de 2015, publicado en La Gaceta N° 33,942 del 25 de enero de 2016. Artículos 332-A; 332-B, adicionados por Decreto N° 125-2003 del 27 de agosto del 2003, publicado en La Gaceta N° 30,291 del 16 de enero 2004.

de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁶ La Ley de Participación Ciudadana²⁷ fue derogada después del golpe de Estado, en el 2010, durante el gobierno de Porfirio Lobo. El escaso número de ciudadanía activa demandando cambios en la sociedad hondureña se reflejan en los siguientes datos: en 2005 sólo un 7.0% dice haber firmado una petición; 6.5% afirma haber asistido a manifestaciones autorizadas; 1.8% declara haber participado en protestas no convencionales; 1.7% ha participado en la ocupación de edificios o fábricas; y 2.9% ha participado en bloqueos de tráfico (Informe Latinobarómetro, 2005).

En este periodo se amplía la agenda institucional con la inclusión de las mujeres y de sus derechos. Se crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAM)²⁸, como un esfuerzo conjunto entre organizaciones feministas de la sociedad civil y entidades de mujeres en la esfera gubernamental. Se creó el ente rector y normativo de las políticas públicas de género en el país, que fue el marco con que se inicia la formulación e institucionalización de políticas de Estado con enfoque de género. El mayor avance se produjo en el 2000, cuando se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades (Decreto 34-2000)²⁹. En el 2002 se promulgó la Política Nacional de la Mujer: Primer Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2007, mediante el Decreto Ejecutivo 015-2002. (Bú, 2011).

En cuanto a los pueblos indígenas y negros, se ampliaron los programas y proyectos con las iniciativas siguientes: Unidad de Atención a las Etnias, del Instituto Nacional Agrario (INA); Dirección Integral de Pueblos Autóctonos (DIPA); Programa Nacional de Salud para las Etnias (CIPRODEH, 2010:17). En general, los logros de estos programas para los pueblos indígenas y negros han sido más formales que sustanciales, y sólo en términos relativos han logrado cubrir ciertas necesidades de los pueblos indígenas en materia de educación, salud, tierra, etc. La relación de la legislación nacional con el contexto indígena ha tenido un desarrollo

26/ Congreso Nacional (2006). Decreto N° 170-2006; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, La Gaceta del 30 de diciembre de 2006.

27/ Congreso Nacional (2006) Decreto N° 3-2006. Ley de Participación Ciudadana, publicada en La Gaceta N° 30,917 del 1 de febrero de 2006.

28/ El Instituto Nacional de la Mujer se crea mediante el Decreto N° 232-98, del 30 de septiembre de 1998, publicado en La Gaceta N° 28,798 del 11 de febrero de 1999.

29/ Congreso Nacional (2000). Decreto N° 34-2000. Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, publicado en La Gaceta N° 29,177, del 22 de mayo de 2000.

conflictivo. Ha habido necesidad de adecuar la legislación nacional al contexto indígena, en particular la forma de regular la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el contexto nacional.

2.3. 2009-2013: Golpe de Estado, movilización y pluralismo en el sistema de partidos políticos

Desde el comienzo de la transición política en 1980 con la Asamblea Nacional Constituyente se han efectuado diez procesos electorales consecutivos. Este proceso se interrumpió con el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, mediante el cual fue derrocado el presidente constitucional Manuel Zelaya.

Desde 1981 al 2005 se eligieron de manera consecutiva y sin interrupción siete presidentes constitucionales, pero sólo los primeros seis lograron terminar su periodo de gobierno. Al cabo de siete meses del gobierno de facto de Roberto Micheletti (junio 2009-enero 2010), se retomaron las elecciones como una salida conservadora al golpe de Estado. Las elecciones del año 2009, celebradas en condiciones excepcionales cuando el presidente constitucional se encontraba refugiado en la embajada de Brasil en Tegucigalpa, fueron el producto de una intensa y difícil negociación entre los representantes de las partes en conflicto: los golpistas y los golpeados.

Esas negociaciones, celebradas durante todo el mes de octubre del 2009, concluyeron con la firma del llamado Pacto Guaymuras, un acuerdo de transición que permitió celebrar elecciones al mes siguiente y evitar la prolongación del mandato golpista y la permanencia de Roberto Micheletti en el poder ejecutivo. El Pacto Guaymuras, en cierta manera, fue la expresión de la vieja tradición local de buscar consensos mínimos y acuerdos básicos cada vez que surge un conflicto que deriva en crisis.

Hasta las elecciones de 2005, los procesos electorales hondureños en buena medida solían considerarse limpios, transparentes y, sobre todo, aceptados por las dos fuerzas políticas hegemónicas: el Partido Nacional y el Partido Liberal. Si bien existían otras fuerzas políticas, estos dos partidos en conjunto lograban obtener más del 95% del electorado. Los demás —Partido de Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU-SD), Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) y Partido Unificación Democrática (UD)—, nunca lograron convertirse en fuerzas organizadas con capacidad de competencia política real. Para efectos de este trabajo, es importante señalar que

el Partido Unificación Democrática fue creado como parte de un acuerdo especial sobre amnistía entre el presidente Rafael Callejas y las fuerzas políticas opositoras clandestinas, en el marco de los Acuerdos de Esquipulas.

El bipartidismo tradicional ya en el año 2009 se encontraba profundamente desgastado, y la ciudadanía expresaba malestar ante el funcionamiento de la democracia y desconfianza hacia los partidos y sus representantes. La desconfianza ciudadana abarcaba a toda la institucionalidad estatal. Los niveles de esa desconfianza sobrepasaban el 50%, con el agravante de que la institucionalidad que suscitaba menos recelo eran las fuerzas armadas. El malestar en la democracia y la desafección política también se expresaban en el creciente abstencionismo electoral, que pasó del 18.66% en las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1980 al 50.1% en las elecciones de 2009, en el contexto del golpe de Estado y del gobierno de facto.

A la pérdida de confianza en los partidos políticos y en la institucionalidad estatal se sumaban problemas sociales agudos, como desempleo, pobreza y desigualdad, además de una economía excluyente y de escaso crecimiento, lo que constituía un contexto en “zona de riesgo”. En el 2009 el presidente Zelaya intentó renovar el interés ciudadano por la democracia mediante políticas a favor de los pobres y una consulta popular, conocida como la “Cuarta Urna”, encaminada a que la ciudadanía votara a favor o en contra de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente. Pero este proceso fue abortado por los grupos de poder fáctico que conspiraron para derrocar al presidente Zelaya el fatídico 28 de junio de 2009.

La población electoral ha crecido de manera sistemática. En 1980 apenas sumaba poco más de 1.2 millones, y para el 2017 alcanzó 6.2 millones. Sin embargo, a medida que aumenta el abstencionismo decae la participación política. En las elecciones de 1985, en plena crisis política, se registra el mayor nivel de participación electoral, que llegó a 84%, y en las elecciones de 2009, durante el golpe de Estado y el gobierno de facto, se registra el menor nivel de participación electoral, un 50%. Según el Latinobarómetro, en 1996 la satisfacción de la ciudadanía con la democracia apenas llegaba al 19.4%, y alcanzó su punto más alto en el 2000, con un 43.5%. Para el 2005 había caído nuevamente en un 26.5% y para el año 2015 fue del 33.8%. Esta tendencia de la población a manifestar insatisfacción con la democracia es un indicador poco alentador, pues el malestar se traduce en desconfianza hacia las instituciones del Estado y hacia la clase política, sumida en los últimos años en una confrontación sin aparente salida, que se agudizó a raíz del golpe de Estado.

El golpe de Estado del 28 de junio de 2009, además de ocasionar ruptura constitucional, aislamiento internacional, reacciones conservadoras, decrecimiento económico y violaciones a los derechos humanos, tuvo por otra parte consecuencias que podrían abonar al fortalecimiento de la democracia. En ese contexto posgolpe emergieron dos fuerzas políticas: el Partido Libertad y Refundación (Libre), cuya matriz fue el Frente Nacional de Resistencia que movilizó masivamente y por mucho tiempo a la ciudadanía en protesta contra los golpistas, y el Partido Anticorrupción (PAC) que recoge la simpatía de sectores desafectos con la política tradicional. Así que para las elecciones de 2013 la competencia política real fue entre cuatro partidos: Nacional, Liberal, Libre y PAC. Como resultado de estas elecciones se conformó en el país una nueva geografía electoral.

Esta nueva geografía político-electoral también se expresó en el Congreso Nacional de la República. Los partidos Nacional y Liberal, desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1980 hasta las elecciones de 2009, habían controlado más de 115 diputaciones de las 128 que tiene el poder legislativo. Esta situación cambió a partir de las elecciones de 2013 y ningún partido político por sí solo logra tener mayoría simple; en conjunto, el bipartidismo tradicional perdió la mayoría calificada. En las elecciones de 2013 el Partido Nacional obtuvo 48 diputaciones, Libertad y Refundación 37, el Partido Liberal 27, el Partido Anticorrupción 13 y los otros partidos tres diputaciones. La nueva geografía política electoral también quedó evidenciada en los votos que obtuvo cada partido en el nivel presidencial.

En cuanto a la participación política de las mujeres, en el 2012 se hizo una reforma a favor de la igualdad de oportunidades políticas y la paridad de género, contenida en el artículo 105-A, que estipula:

... a partir del proceso electoral primario a celebrarse en el año 2016 [por una nueva reforma se celebró en marzo de 2017] se establece el Principio de Paridad en lo relativo a la participación de la mujer y el hombre en las nóminas de cargos de dirección de partidos políticos y de cargos de elección popular, a efecto de que las mismas estén integradas en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y en un cincuenta por ciento (50%) por hombres. (Acuerdo N° 003-2016. Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales).

Sin embargo, en la realidad el impacto está muy lejos de alcanzar la paridad, aunque es preciso reconocer que la participación política de las mujeres, sobre todo en el Congreso Nacional, ha mejorado mucho. En 1981 el Congreso Nacional tenía dos diputadas mujeres, y en 2013 eran 32 mujeres diputadas de los 128 escaños que tiene el poder legislativo.

En esta etapa hubo otros cambios que pueden considerarse avances: la aprobación del juicio político, que permite enjuiciar y destituir a funcionarios de alto nivel, incluso al presidente de la república³⁰; la ampliación del hábeas corpus al hábeas data³¹; y las reformas sobre el plebiscito y el referéndum, abiertos a todos los temas y flexibilizados en sus requisitos y procedimientos³². Pero también hubo retrocesos democráticos, como fue la creación, por influencia partidista, del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, que derivó en escándalos de abuso de poder, tráfico de influencias y corrupción³³. Se aprobó la extradición para casos de terrorismo y crimen organizado³⁴, lo que pone al desnudo la incapacidad del Estado hondureño para enfrentar estos delitos con su propia institucionalidad. La mera intervención de la justicia externa, estadounidense en este caso, para judicializar y encarcelar a los cabecillas del tráfico de drogas y del crimen organizado en general revela la inoperancia del sistema local de administración de justicia.

30/ Artículo 234. Reformado por Decreto N° 231-2012 del 23 de enero de 2012, publicado en La Gaceta N° 33,033 del 24 de enero del 2013. Ratificado por Decreto N° 8-2013 del 30 de enero del 2013, publicado en La Gaceta N° 33,062 del 27 de febrero de 2013.

31/ Artículo reformado por el Decreto N° 237-2012 del 23 de enero del 2012, publicado en La Gaceta N° 33,033 del 24 de enero del 2013, ratificado por Decreto N° 10-2013 del 30 de enero de 2013, publicado en La Gaceta N° 33,086 del 27 de marzo de 2013.

32/ Artículo 5 de la Constitución, reformado por Decreto N° 275-2010 del 13 de enero de 2011 y publicado en La Gaceta N° 32,425 del 25 de enero del 2011. Ratificado por Decreto N° 3-2011 del 17 de febrero de 2011 y publicado en La Gaceta N° 32,460 del 7 de marzo de 2011.

33/ Artículo 317, reformado por Decreto N° 282-2010 del 19 de enero de 2011 y publicado en La Gaceta N° 32,443 del 15 de febrero de 2011. Ratificado por Decreto N° 5-2011 del 17 de febrero de 2011 y publicado en La Gaceta N° 32,460 del 7 de marzo del 2011.

34/ Artículo 102, reformado por Decreto N° 269-2011 del 19 de enero de 2012 y publicado en La Gaceta N° 32,729 del 24 de enero de 2012. Ratificado por Decreto N° 2-2012 del 25 de enero de 2012 y publicado en La Gaceta N° 32,758 del 27 de febrero de 2012.

A ello se agregan otros retrocesos democráticos: la destitución —en realidad un golpe por parte del Congreso Nacional en diciembre de 2012— de cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por haber declarado inconstitucional la Ley de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDES), conocidas popularmente como “ciudades modelo”. El actual presidente Juan Orlando Hernández, entonces presidente del Congreso Nacional, acusó a los cuatro magistrados de estar coludidos con el crimen organizado. Finalmente, las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDES)³⁵ se aprobaron en el año 2013, completando un círculo de retrocesos democráticos en el país. El régimen especial del que deberán gozar las llamadas “ciudades modelo” crea, en esencia, una red de enclaves territoriales y administrativos dentro del Estado. Es la recreación moderna, globalizada y perfeccionada del viejo enclave bananero de los primeros años del siglo XX.

Tras el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 se profundizó la remilitarización de la seguridad y de la sociedad hondureña. Los militares retomaron el control de instituciones como la Marina Mercante, la Dirección de Migración y otras. Por otro lado, el presupuesto de defensa y de las fuerzas armadas ha crecido de manera sustantiva. A lo anterior hay que agregar que los militares han tomado amplio control en el tema de la seguridad ciudadana o interior, utilizando a la Policía Militar de Orden Público (PMOP)³⁶ y a otras entidades creadas con ese fin. De hecho, como consecuencia del golpe de Estado, los militares lograron consolidar los islotes de poder que todavía conservaban después del proceso de desmilitarización gradual y limitada de la década de 1990, al mismo tiempo que ampliaban su radio jurisdiccional, recuperaban espacios perdidos y conquistaban algunos nuevos. Así, el golpe de Estado abrió la puerta para una remilitarización ampliada del Estado y de la sociedad. En suma, el golpe de junio del 2009 ha sido el más grande retroceso político en términos del impulso democratizador y modernizante que significaron los Acuerdos de Esquipulas en Honduras.

35/ Artículo 329, reformado por Decreto N° 236-2012 del 23 de enero del 2012, publicado en La Gaceta N° 33,033 del 24 de enero del 2013. Ratificado por Decreto N° 9-2013 del 30 de enero del 2013, publicado en La Gaceta N° 33,080 del 20 de marzo del 2013.

36/ Congreso Nacional (2013). Decreto N° 168-2013; Ley de Policía Militar de Orden Público, publicado en La Gaceta N° 33,211 del 24 de agosto del 2013.

Después del golpe de Estado, ocurre un momento clave en la institucionalización con la creación en el 2010 de la Secretaría de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH)³⁷. En el decreto de creación se establece claramente que Honduras es un Estado multiétnico y pluricultural en el que cohabitan nueve pueblos indígenas y afrohondureños: lenkas, misquitos, tolupanes, mayas, chortí, tawahkas, nahuas, garífunas y afrodescendientes isleños de habla inglesa. En la estructura de la SEDINAFROH está inserto el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, que es el organismo de representación y consulta de los pueblos autóctonos. La creación de SEDINAFROH en el año 2010 fue un avance en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas y afrohondureños, aunque no todos los pueblos étnicos lo valoran como tal. Sin embargo, su disolución como secretaría de Estado y su conversión en una dirección o dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social en el gobierno actual de Juan Orlando Hernández puede considerarse un retroceso en las relaciones entre el Estado y los pueblos originarios.

2.4. 2013-2017: Concentración de poder y reelección

Como vimos antes, el golpe de Estado conformó una nueva geografía electoral. El bipartidismo tradicional dio paso a un multipartidismo. Emergieron nuevas fuerzas políticas con capacidad de competencia efectiva, como el Partido Libre, conformado por liberales disidentes, adversarios del golpe, y amplios sectores del movimiento popular movilizados en la protesta contra la ruptura del orden constitucional. También emergió el Partido Anticorrupción (PAC), que reúne la inconformidad de sectores jóvenes urbanos de clase media. Pero el Partido Nacional, que ha sido una de las dos alas del viejo bipartidismo, obtuvo ventajas notorias por su patrocinio a la maniobra golpista, lo que le ha permitido copar gran parte del escenario y ganar, por primera vez en todo el periodo de la transición política, dos elecciones generales seguidas, en 2009 y en 2013, además de intentar la reelección presidencial (prohibida por ley) en las elecciones de noviembre de 2017.

A lo anterior hay que agregar que tras el golpe de Estado, los grupos de poder político, económico, mediático y religioso ven en el Partido Nacional, siempre apoyado por

37/ Congreso Nacional (2010). Decreto Legislativo N° 203-2010, contiene la creación de la SEDINAFROH; publicado en La Gaceta N° 32,364 del 12 de noviembre de 2010.

el Partido Liberal, la garantía de continuidad de sus privilegios para seguir acumulando poder y riqueza a costa de la depredación del Estado y del país. Esto le ha permitido al presidente Hernández concentrar todo el poder estatal en torno al ejecutivo que él representa. El presidente Hernández controla, además, el Partido Nacional, el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Cuentas y el Tribunal Supremo Electoral, entre otras instituciones. Esta acumulación le ha permitido avanzar hacia una reelección presidencial que, además de ilegal por inconstitucional, genera repudio en la mayor parte del conglomerado nacional, como demuestran las encuestas de opinión pública más recientes.

El 8 de diciembre de 2014, un grupo de diputados afines al presidente Hernández solicitó ante la Sala de lo Constitucional que se declararan inconstitucionales los artículos de la Constitución que prohíben la reelección presidencial. La Sala de lo Constitucional resolvió de manera favorable a los diputados, habilitando así la reelección³⁸. Esta concentración de poder del presidente, más la complicidad de los grupos de poder fáctico, empresarial, religioso y mediático, le permitió imponer la reelección presidencial sin pasar por reformas en el Congreso Nacional y sin ningún tipo de consulta popular, como podría haber sido un plebiscito.

Se puede afirmar que en el periodo del presidente Hernández es cuando han ocurrido más retrocesos democráticos; además de la excesiva concentración de poder y de la inconstitucional reelección presidencial, se ha consolidado el proceso de remilitarización de la seguridad pública y de la sociedad. A esto se agrega la aparición sistemática y recurrente de escándalos de corrupción, de impunidad y de penetración del crimen organizado en eslabones clave del Estado y en los círculos cerrados de las élites políticas y empresariales del país.

En el 2015 la ciudadanía se movilizó de manera masiva en el ámbito nacional en repudio al saqueo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), uno de los más notorios escándalos de corrupción en los últimos años. Se estima que el monto del fraude podría llegar a 7,000 millones de lempiras, unos 304 millones

38/ La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en un comunicado del 23 de abril del 2015 declaró inaplicable el artículo 239 de la Constitución, que prohibía la reelección presidencial, moción interpuesta por 15 diputados del Congreso Nacional y por el expresidente Rafael Leonardo Callejas según expedientes acumulados: 1343-2014 y 243-2015 respectivamente.

de dólares. La ciudadanía indignada demandó en las calles la instalación de una Comisión Internacional Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH), similar a la Comisión Internacional Contra la Impunidad que existe en Guatemala (CICIG). Sin embargo, el gobierno de Honduras, buscando una salida ante las movilizaciones ciudadanas, solicitó la colaboración de la Organización de Estados Americanos (OEA) para firmar un convenio que permitiera crear una misión de apoyo contra de la impunidad y la corrupción en Honduras. Se firmó el acuerdo entre el gobierno de Honduras y la OEA para instalar la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)³⁹. Las competencias de la MACCIH son importantes, pero relativamente limitadas y no vinculantes. Hasta el momento, al cabo de un año de instalada, sus resultados más sustanciales son la aprobación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a los Partidos Políticos y los Candidatos⁴⁰, el proceso de creación de la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC)⁴¹ y el proceso de nombramiento de jueces y magistrados de lo penal con competencia nacional en materia de corrupción⁴². Sin embargo, en reiteradas ocasiones ha trascendido públicamente que sectores importantes de los grupos de poder están poniendo límites al trabajo de la MACCIH con el propósito de que se retire o que fracase.

Conocer la cultura política es indispensable para entender la naturaleza y el alcance de los temas de este estudio: democracia, participación, pluralismo, estado de derecho y ciudadanía. Así, la percepción ciudadana en cuanto al conocimiento y cumplimiento de la Constitución es muy bajo. El 42.6% dice conocer poco la Constitución, y el 34.9% dice no conocerla nada; el 39.6% dice que se cumple poco, y el 27.2%

39/ El 19 de enero de 2016 se suscribe en Washington el convenio entre el gobierno de Honduras y la Secretaría General de la OEA para establecer la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Véase el convenio en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/convenio-MACCIH-1.19.16.pdf>

40/ Congreso Nacional (2017). Decreto N° 137-2016, Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos. Publicado en La Gaceta N° 32, 242 del 18 de enero de 2017.

41/ Acuerdo N° FGR-001-2017 para crear la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC), publicado en La Gaceta N° 34,262 sección A. Acuerdo y Leyes del 10 de febrero del 2017.

42/ Acuerdo N° PCSJ-1-2016. Acuerdo de aprobación del protocolo para la selección y el nombramiento de jueces, juezas, magistrados y magistradas de lo penal con competencia nacional en materia de corrupción.

afirma que no se cumple nada. Aunque los datos son del 2005, doce años después la situación es similar.

Una buena noticia en la percepción ciudadana es que mayoritariamente se considera que la democracia, pese a sus deficiencias, es el mejor sistema de gobierno. La adhesión democrática de la ciudadanía no ha logrado consolidarse. Según el Latinobarómetro, en 1996 sólo el 42% consideraba que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, el 14.4% afirmaba que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno no democrático”, y el 29.2% opinaba que “a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. Dieciocho años después la situación ha empeorado. Para el 2015, el 40.1% de la ciudadanía consideraba que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, el 12.9% pensaba que, “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, y el 32,6% opinaba que, “a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” (Latinobarómetro 1996 y 2015).

Desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas en 1987, la sociedad hondureña ha logrado construir nuevas instituciones, pero no ha podido consolidar una institucionalidad moderna, plural y democrática. La creación de las instituciones es necesaria, pero no basta; debe ir a la par de un proceso de creación y consolidación de valores, costumbres, estilos y formas de cultura política democrática. Tal cultura es indispensable para dotar de consistencia y solidez a las nuevas instituciones. El desfase entre las instituciones y la cultura democrática genera vacíos donde medra la tentación autoritaria, el afán involucionista y, a la larga, la desafección política de la ciudadanía.

3. EL RECORRIDO DE LOS DERECHOS HUMANOS

A la luz de tres décadas transcurridas, los Acuerdos de Esquipulas muestran su energía democratizadora y el beneficioso impulso que dieron a la paz y la democracia en la región.

Tras recorrer un camino sinuoso, de avances y retrocesos, y con el apoyo de varios gobiernos latinoamericanos y europeos (Grupo Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, OEA, ONU y Comunidad Europea) que apostaban por la paz para Centroamérica, la Declaración y Acuerdo de Esquipulas marcaron una ruta de

cambios jurídicos e institucionales para los derechos humanos en el país, o, al menos, sirvieron de fundamento para intentarlo. Dicho de modo más optimista, Honduras —que no tuvo una guerra, pero vivió intensamente el conflicto— se benefició de los Acuerdos de Paz.

Si bien varias de las acciones ordenadas en el procedimiento establecido para la paz en el Acuerdo de Esquipulas II se llevaron a efecto tiempo después de los plazos previstos (incluso años), pueden reseñarse algunos logros a favor del reconocimiento de los derechos humanos, sobre todo los de primera generación, que venían siendo violentados desde 1980, con desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, torturas y abusos de la autoridad pública contra ciudadanos hondureños y extranjeros, por causa de sus ideas.

3.1. Marco jurídico de los derechos humanos

Para hacer una valoración sucinta de los derechos humanos en Honduras tras la firma de los compromisos de Esquipulas, hay que partir de la institucionalidad pública que surgió después de los años 80 al amparo de los acuerdos, del fin del conflicto centroamericano y de la caída de los paradigmas ideológicos que sustentaron ese conflicto. Se concentra en cuatro derechos: derecho a la protección (derecho a la vida y a la integridad física y mental); derecho a la libertad (seguridad de la persona, movilidad, inviolabilidad del hogar y de la comunicación); derecho a la igualdad y a la no discriminación; y derecho de acceso a la justicia y a un juicio justo. Ninguno de estos derechos existe y se desarrolla aislado de los otros, por lo que en su abordaje también se entrelazan.

Honduras es firmante de diversos tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo pactos y protocolos, y acepta la jurisdicción y competencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)⁴³. Asimismo, la Constitución de la República hace suyos los derechos fundamentales enumerados en la Declaración Universal.

43/ El 9 de septiembre de 1981, Honduras presentó ante la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62 de la Convención.

Al margen de la voluntad política y de la interpretación que hagan los gobiernos hondureños de la Declaración y Acuerdo de Esquipulas, en particular los encabezados por José Simón Azcona Hoyo (1986-1990) y Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), la Constitución volvía compatibles estos acuerdos con la legislación nacional. El punto es que si bien la Constitución es una norma especial en su carácter de norma suprema del sistema jurídico, eso no la transforma (ni en aquel momento ni ahora) en un documento que opera al margen del sistema político, jurídico, económico, social y cultural vigente en el país. Su aplicación depende de las mismas condicionantes que cualquier otra ley, requiere de órganos, recursos, procedimientos regulados para exigir su cumplimiento y, sobre todo, de voluntad política para respetarla.

Los cuatro derechos humanos que enumeramos están contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Constitución de la República, sin embargo, hay controversias acerca de su tratamiento constitucional y en leyes secundarias, que violentan esos u otros derechos.

En el caso del derecho a la vida, por ejemplo, el artículo 67 constitucional reconoce como nacido al que está por nacer. Coherente con ello, el Código Penal penaliza el aborto, y las organizaciones feministas no han encontrado respaldo en los diputados del Congreso Nacional para que se les reconozca a las mujeres el derecho a interrumpir su embarazo bajo las circunstancias especiales que contempla el derecho internacional (aborto terapéutico, ético o por violación, y eugenésico). Como agravante, tras el golpe del Estado de 2009, fue prohibida la píldora anticonceptiva de emergencia o píldora del día después.

En cuanto al derecho a la igualdad y no discriminación, el artículo 60 de la Constitución declara punible “toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana”. Sin embargo, una reforma constitucional de 2004, impulsada por las Iglesias fundamentalistas, “prohíbe el matrimonio y la unión de hecho entre personas del mismo sexo. Los matrimonios o uniones de hecho entre personas del mismo sexo celebrados o reconocidos bajo las leyes de otros países no tendrán validez en Honduras” (Art. 112).

Por otro lado, en 2011 se reformó el artículo 71 constitucional, que amplió de 24 a 48 horas el tiempo permitido para la detención e incomunicación de personas, lo que merma el derecho a la libertad. Finalmente, el artículo 100, que declara inviolables

y secretas las comunicaciones (las postales, telegráficas y telefónicas, que eran las que existían en los años 80) sufrió un revés en el 2012 con la aprobación de una ley especial que permite intervenir las conversaciones telefónicas privadas con el fin de “combatir la perpetración de delitos” o disminuirlos. Esta ley ratificó una práctica de los años 80 que no ha sido superada.

Si bien en la Declaración y los Acuerdos de Esquipulas estos derechos no se citan específicamente, son un principio implícito para el cumplimiento de los acuerdos.

4. MARCO INSTITUCIONAL

4.1. Creación del CONADEH: efectos inmediatos de Esquipulas II en los derechos civiles y políticos

El Acuerdo de Esquipulas II establecía la reconciliación nacional como parte del “procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, que abarcaba tres aspectos: el diálogo, la amnistía y la integración de comisiones nacionales de reconciliación.

Para el diálogo ordenaba realizar acciones urgentes de reconciliación nacional que permitieran participación popular, procesos políticos democráticos y diálogos con los grupos opositores internos. Fue hasta cuatro años después (comienzos de 1991), durante el gobierno de Callejas, cuando se visibilizaron esfuerzos de reconciliación y diálogo, con el retorno de dos grupos de exiliados, que sumaban más de 200 personas (Sosa, 2016); ello fue resultado del trabajo de una Comisión de Repatriación y Amnistía creada en 1990.

Como seguimiento a ese esfuerzo se legalizó el Partido Unificación Democrática (UD), conformado por cuatro organizaciones políticas⁴⁴, que participó por primera vez en las elecciones de 1997, y obtuvo el 1% de los votos presidenciales, el 2% de los votos legislativos y el 1% de los municipales. Su avance no ha sido significativo, y en la actualidad sólo cuenta con un representante ante el Congreso Nacional.

44/ Mediante Decreto Legislativo N° 189-93, del 15 de noviembre de 1993, e invocando los Acuerdos de Esquipulas.

En cuanto a la reconciliación nacional, Esquipulas II establecía la emisión de decretos de amnistía que garantizaran la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, el respeto de los bienes materiales y la seguridad. Entre 1987 y 1991 hubo tres decretos de amnistía. El primero (29 de noviembre de 1987) concedió libertad a todas las personas sentenciadas, encausadas, detenidas o sujetas a procesos en cualquier juzgado o tribunal de la república (Mallinder, 2009). El segundo (5 de diciembre de 1990) establecía en sus consideraciones que “varios juzgados y tribunales” han hecho “una interpretación equivocada” del Código Penal, al calificar como “terroristas” a “campesinos que han realizado ocupaciones a predios de ajena pertenencia, en procura de que se les dote de una parcela de terreno para fines de reforma agraria”, por lo que resuelve “conceder amnistía amplia e incondicional a todas las personas encausadas, detenidas o condenadas, acusadas por los delitos políticos y comunes conexos...” (OIT). Este decreto permitió liberar a casi un millar de campesinos. Con la tercera amnistía, aprobada el 10 de julio de 1991, fueron liberados trece presos políticos. Amnistía Internacional señaló que este último decreto dejó por fuera las investigaciones de torturas y la falta de un debido proceso sufridas por los detenidos; y que su carácter “amplio” e “incondicional” favoreció también a policías, militares y jueces, responsables de desapariciones, torturas, detenciones ilegales, por lo que rechazó las solicitudes de hábeas corpus.

Sobre el tercer aspecto (integración de comisiones nacionales reconciliación) los gobiernos se comprometieron a crear comisiones nacionales ad hoc para constatar “el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos” beneficiados. Las comisiones las integrarían un propietario y un suplente del poder ejecutivo, la Conferencia Episcopal, los partidos políticos de oposición inscritos y un ciudadano notable que no perteneciera ni al gobierno ni al partido de gobierno.

La Conferencia Episcopal hondureña demandó de esta comisión:

- › Impulsar y profundizar el proceso democrático con una auténtica participación popular.
- › Respetar los derechos de la persona, poniendo fin a los arrestos arbitrarios, torturas y otros atropellos.
- › Atender los choques armados en lugares fronterizos, la presencia de tropas extranjeras y el creciente número de refugiados y desplazados.

Se discutió cuáles debían ser los alcances investigativos de la comisión: las organizaciones de derechos humanos demandaron que fueran las desapariciones forzadas, así como la desaparición de los cuerpos represivos del Estado (el Batallón 3-16 y la Dirección Nacional de Investigación, DNI)⁴⁵. La Iglesia católica apoyó la moción y pidió investigar las desapariciones.

La Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) inició sus labores en noviembre de 1987, presidida por monseñor Héctor Enrique Santos, y años más tarde, por monseñor Óscar Andrés Rodríguez. Dirigió sus primeros esfuerzos a concretar un Diálogo Nacional sobre la Violencia (CONADEH, 2013), que evadió la investigación directa de las desapariciones. Estas fueron negadas por los gobiernos liberales de Roberto Suazo Córdova (1982-1986), pese a que entre 1980 y 1985 se produjo el 76% de las desapariciones, y de José Simón Azcona.

En 1992, el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH) recomendó al gobierno de Callejas nombrar una comisión investigadora competente e independiente (COFADEH, p.53). Por presiones de Amnistía Internacional, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, y de la Comisión Internacional de Juristas, el gobierno aprobó la creación del Despacho del Comisionado para la Protección de los Derechos Humanos (CONADEH, 2002), el 8 de junio de 1992.

El comisionado sería nombrado por el presidente entre una terna de candidatos propuestos por la CNR, que actuaría como su “órgano de consulta y apoyo”. Su titular sólo podría ser depuesto a propuesta de dos terceras partes de los miembros de la CNR. En septiembre de 1992, la CNR solicitó al presidente “absoluta independencia en el desempeño de sus funciones” para el comisionado, logrando una reforma al

45/ La DNI era una sección de investigación perteneciente a la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP) de las fuerzas armadas; la División de Investigaciones Especiales (DIES), también conocida como Batallón 3-16, era una unidad de inteligencia militar al mando directo del jefe de las fuerzas armadas, que según las denuncias del Comité de Familiares Desaparecidos en Honduras, COFADEH “tenía encomendada la tarea de seleccionar a personas sospechosas de llevar a cabo actividades políticas y secuestrarlas, detenerlas, torturarlas y asesinarlas”. En 1987 habría sido disuelto discretamente el Batallón 3-16, sin embargo, entre 1988 y 1992, según el informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, CONADEH, hubo al menos 17 desapariciones.

decreto presidencial, que le otorgó a este “acceso directo al presidente de la República, así como a todas las dependencias civiles, militares y policiales del Gobierno”.

El 23 de septiembre de 1992, Callejas seleccionó al abogado Leo Valladares Lanza como Comisionado para la Protección de los Derechos Humanos, quien inició labores el 17 de diciembre de 1992, con la promesa pública de investigar las desapariciones.

El 29 de diciembre de 1993, a menos de un mes para que tomara posesión el nuevo presidente electo, Carlos Roberto Reina, el CONADEH presentó el informe *Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993*, en el que constató la existencia de desapariciones forzadas o involuntarias y “la práctica de ejecuciones extrajudiciales, apremios ilegales, torturas, la detención indebida y la ausencia del debido proceso” (p.33). La CNR actuó como órgano asesor de la investigación.

El Comisionado para la Protección de los Derechos Humanos, Leo Valladares, señaló en su informe de 1993:⁴⁶

El Comisionado quisiera no haber encontrado lo que halló al revisar estas tristes páginas de la historia reciente. Hubiéramos querido decirle al país que no existieron desaparecidos. Hubiéramos preferido informar que miembros de las instituciones oficiales nunca tuvieron que ver con una desaparición o con una ejecución. Hubiéramos querido decir que la tortura nunca se practicó en Honduras. Sin embargo, la realidad que descubrimos fue terrible. Lamentablemente sí hubo desapariciones. Y aún más, desafortunadamente sí hubo responsabilidad y silencio de autoridades civiles y militares. Estos hechos no pueden enorgullecer a nadie, sino entristecer a todos. Por un mandato moral y patriótico, antes incluso que legal, el Comisionado ha querido poner por escrito todo lo que escuchó, leyó y vio sobre las desapariciones en Honduras.

El informe documentó 179 desapariciones forzadas (56 más que el COFADEH), entre ellas, 29 mujeres y 77 extranjeros (37 nicaragüenses, 28 salvadoreños,

46/ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (2002). *Los hechos hablan por sí mismos: Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993*. (2ª ed.).

entre los más numerosos). El 7 de febrero de 1995, el CONADEH obtuvo rango constitucional.

4.1.1. El agitado escenario en que surgió el Ministerio Público

Antes del Ministerio Público, su ejercicio era atribución de la Procuraduría General de la República, el poder judicial y los síndicos municipales. La unidad del Ministerio Público giraba en torno a la figura del fiscal de la Corte Suprema de Justicia (Orellana, 2005:18-19).

La investigación criminal tenía una fase fáctica, que correspondía a la policía, y una jurídica, que era competencia de los tribunales. Los agentes de la policía, que apenas sabían leer y escribir, decidían quienes eran los sospechosos de la comisión de los delitos. Los fiscales no participaban en la investigación. (Ibídem, p.20).

Hasta 1993, la investigación de los delitos estuvo a cargo de la DNI, que operaba también como policía política. Sobre esta, el abogado Edmundo Orellana destaca que “adolecía de defectos de origen”, porque era una dependencia sometida al régimen militar; el único vínculo que tenía con el sistema de justicia era la posibilidad de presentar denuncias directamente contra las personas que capturaba y señalaba como responsables de la comisión de delitos; cumplía sus funciones sin dirección técnico-jurídica que orientara eficazmente las investigaciones, y actuaba sin ningún control que garantizara el respeto de los derechos de los capturados (Orellana, 2005:22-23).

El principio del fin de la DNI se suscitó tras la deserción, en febrero de 1993, de un agente adscrito a las oficinas de investigación en San Pedro Sula, Josué Elí Zúñiga, protegido por el Comisionado.

Zúñiga denunció que militares adscritos al Batallón 3-16 habían asesinado al empresario Eduardo Piña Van Tuyl, el 29 de enero de 1993, y que militares adscritos a ese batallón (supuestamente disuelto desde 1987) asesinaron, en 1992, al líder sindical de la empresa de energía eléctrica, Rigoberto Borjas. Según el denunciante, el batallón funcionaba adscrito a la Brigada Militar 105, en San Pedro Sula (Posas, 1993). También aseguró que agentes de la DNI eran responsables de robos de vehículos, asaltos bancarios, asesinatos por encargo y torturas a los

detenidos. Catorce años después de su denuncia, el exagente de investigación sufrió un atentado mortal por desconocidos que le dispararon y pasaron sobre su cuerpo las llantas de un vehículo. Un año antes había retornado de los Estados Unidos, donde había recibido asilo.

El 1 de marzo de 1993 fue integrada la Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel para las Reformas Institucionales que garanticen la Seguridad y la Paz Social, conformada con un peso importante de políticos y militares (candidatos de los cuatro partidos políticos inscritos a la Presidencia de la República, representantes de las dirigencias de los partidos políticos, jefes de las bancadas políticas del Congreso Nacional, el comandante en jefe de las fuerzas armadas, comandantes del ejército, la fuerza aérea y la fuerza naval, oficiales superiores del alto mando militar), además de los titulares de los tres poderes del Estado y representantes de los medios de comunicación social. Su informe y recomendaciones fueron decisivas para los derechos humanos y la democracia. El 13 de diciembre de 1993 el Congreso Nacional aprobó crear el Ministerio Público, una entidad civil que tendría bajo su cargo la nueva Dirección de Investigación Criminal (DIC). La DIC fue creada el 23 de enero de 1995, en sustitución de la DNI, que fue suprimida el 11 de junio de 1994. El fiscal general y el fiscal adjunto fueron nombrados, por una única vez, de una nómina de candidatos presentada al Congreso Nacional por la comisión ad hoc. En marzo de 1994 fueron electos el doctor Edmundo Orellana, como titular, y el abogado Florentino Álvarez, como adjunto.

El inicio del Ministerio Público alentó el adecentamiento del sistema de administración de justicia. En su primera etapa, los nuevos agentes fiscales fueron seleccionados en estrictos procesos de concurso y sometidos a una capacitación intensa. Con la nueva Policía de Investigación surgió también la rama científica (medicina forense), las fiscalías de delitos comunes y las especiales contra la corrupción, contra el crimen organizado, de derechos humanos, de la mujer y de la niñez. Fue un esfuerzo notable para reducir la impunidad y la corrupción.

Ese impulso se mantuvo firme cuatro años, justo el tiempo del mandato asignado al abogado Orellana. Después hubo un debilitamiento progresivo de su institucionalidad, que confirma la alta dependencia de las instituciones públicas respecto a la calidad profesional y ética de quienes las dirigen. Un grave golpe para la institución fue la separación de la Policía de Investigación y su traspaso a la naciente Secretaría de Seguridad, en 1998.

Si bien esta primera etapa del Ministerio Público fue excepcional en la vida del país, no ha sido sometido a prisión ningún responsable de los delitos de lesa humanidad cometidos en los años 80.

4.2. La otra institucionalidad de defensa a los derechos humanos

Antes de que el Estado creara institucionalidad pública para la defensa de los derechos humanos, había surgido otra institucionalidad, construida por las víctimas de las violaciones a los derechos civiles y políticos.

El 30 de noviembre de 1982 se reunieron doce familias y conformaron el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH). Con su consigna “Vivos los llevaron, vivos los queremos”, se propusieron recuperar con vida a sus parientes desaparecidos. Algunas lo lograron, la mayoría no.

Entre sus acciones más notables figura haber llevado, por primera vez en la historia de la región, dos casos de desapariciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En 1988 y 1989, la CIDH declaró al Estado de Honduras responsable de la desaparición de Manfredo Velásquez y Saúl Godínez Cruz.

El *Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras* sentó jurisprudencia en derechos humanos en cuanto a que la obligación de los Estados parte de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención implica organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras mediante las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que puedan asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar el restablecimiento del derecho conculcado y la reparación de los daños producidos. Asimismo, estableció que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con un orden normativo, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia real de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Santos, 2016).

Otra organización insigne fue el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), fundado el 11 de mayo de 1981 por un grupo de ciuda-

danos hondureños, ante el flagrante irrespeto a los derechos fundamentales de las personas. Su fundador y presidente, hasta 1999, fue el doctor Ramón Custodio López, nombrado luego como Comisionado (2002-2014).

En sus inicios, el CODEH brindó atención de emergencia, utilizando como medios la denuncia pública, solicitudes de hábeas corpus y movilizaciones. Al mismo tiempo gestionó una estructura profesional y articuló una base social mediante comités locales. En los años 80 y 90 fue importante su incidencia en la materia. El 14 de enero de 1988 fue asesinado su vicepresidente, Miguel Ángel Pavón, y su acompañante, Moisés Landaverde⁴⁷. Pavón había sido amenazado de muerte en varias oportunidades, por dar su testimonio ante la CIDH en septiembre de 1987, en el juicio por el caso Velásquez Rodríguez.

Vale citar también que, cuando el derecho a la información todavía no se mencionaba como un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos, entre ellos el de la vida y la integridad de las personas, surgió el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), en 1980, “como una respuesta a la creciente demanda de información que había entonces en torno a la difícil situación centroamericana y, específicamente, la de Honduras” (cedoh.org). El seguimiento sistemático y analítico sobre los derechos humanos ubicó al CEDOH como referente obligado de consulta para nacionales y extranjeros, en un período en que la defensa de los derechos humanos no sólo era objeto de censura, sino que se consideraba un delito.

A partir de los años 90 surgieron otras organizaciones, orientadas a la defensa de sectores sociales más específicos. Destacan, por ejemplo, centros de investigación y defensa; centros contra la tortura y por la rehabilitación de sus víctimas; organizaciones feministas; organizaciones para la defensa de los derechos de la niñez, adolescencia y juventud; de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes; de defensa a la diversidad sexual; de defensa del ambiente; de atención y defensa a los migrantes; a la libertad de expresión o a los consumidores, y muchas otras.

Las desapariciones forzadas dejaron de ser una práctica de Estado, pero empezaron a ocurrir ejecuciones arbitrarias a víctimas siempre selectivas, ya fuese por lo

47/ En diciembre de 1988, un exmiembro del Escuadrón 3-16, Fausto Reyes Caballero, dio declaraciones a la periodista Julia Preston del *Washington Post*, indicando como autores materiales del hecho a dos militares (CIDH, 1994).

que son o por lo que hacen: niños, jóvenes, mujeres, miembros del grupo LGBTI, periodistas o dirigentes sociales.

La impunidad con respecto a los desaparecidos pasó su factura en el nuevo siglo: suman miles los casos de víctimas, ha crecido la desconfianza ciudadana ante la institucionalidad pública y es mayor la intolerancia ante el pensamiento disidente. Es inevitable preguntarse ¿estaría Honduras en mejor situación si, como dictaba el Acuerdo de Esquipulas, se hubieran orientado los esfuerzos de paz a la generación de los jóvenes que nacieron y crecieron en los años del conflicto?

4.3. Evolución de los derechos humanos de cara al nuevo siglo

Otro preocupante fenómeno despuntaba en los años 90: un aumento anual del 4.7% en los delitos contra la vida, que incluían homicidios, asesinatos, asaltos y lesiones, que antes sumaban el 3% de los delitos totales. Cuando se firmó el Acuerdo de Esquipulas, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes era de diez casos. En la década de 1990 se cuadruplicó, pasando de ocho en 1990, a 41 en 1999. En los primeros años del siglo XXI la criminalidad aumentó exponencialmente. En 2011 alcanzó la incidencia más alta, un promedio de 91.4, que sobrepasaba el centenar en los puntos más álgidos, en las ciudades de San Pedro Sula, Choloma y La Ceiba.

Estos niveles de violencia son resultado de varios factores: incremento del crimen organizado y del narcotráfico; deficiente respuesta judicial que conlleva impunidad; corrupción, pobreza y desigualdad. Esa violencia repercute particularmente en miembros de los pueblos indígenas, mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, personas LGBTI, migrantes, campesinos, comunicadores sociales y operadores de justicia.

Los informes de la CIDH constatan que la violencia afecta sobre todo a los sectores más excluidos, pues ocasiona dificultades para cubrir sus necesidades básicas, menor acceso a empleo y medios de supervivencia, obstáculos en el acceso a la justicia, y menor cantidad y calidad en los servicios ofrecidos por el Estado, como son la seguridad ciudadana y la educación.

4.2.1. Los derechos humanos vistos a través de nuevos protagonistas: niñez y juventud, mujeres, población de diversidad sexual, grupos indígenas y afrodescendientes

Niñez y juventud

La marginalidad plantea desventajas para miles de jóvenes que son percibidos como una amenaza para la seguridad pública. El hecho de que el Estado sea indiferente —cuando no agresor— ante ese sector suscita la indiferencia de la ciudadanía, que muchas veces resulta también agresora.

Los medios de comunicación son también responsables de esa percepción saturada de prejuicios y estereotipos, generadora de corrientes de opinión que patrocinan el linchamiento verbal y físico de jóvenes. Ser joven en el país, más que un atributo, es una desventaja, no sólo en el plano de la inseguridad, sino en el laboral y en muchos otros.

Los medios suelen difundir noticias tendenciosas, plagadas de calificativos y ajenas a la ética periodística. En lugar de informar, muchas veces condenan o estereotipan a quienes perecen en circunstancias de violencia, y así perjudican su derecho a la propia imagen y agravan el trauma de sus parientes, ya de por sí frustrados por la indefensión e impunidad. Al no haber una institucionalidad que imparta justicia, muchas veces es la prensa la que judicializa y condena a los jóvenes.

Casa Alianza Honduras (CAH) documentó y llevó a los tribunales internacionales el caso de la ejecución de cuatro adolescentes detenidos por fuerzas de seguridad del gobierno, en 1995. Sus cuerpos fueron encontrados “con signos inequívocos de una ejecución, señales de tratos crueles y torturas” y con disparos en la cabeza provenientes de una misma arma (Torres Funes, 2008). El caso fue conocido como *los Cuatro Puntos Cardinales*, porque sus cadáveres aparecieron en cuatro puntos diferentes de la ciudad. La sentencia *Servellón-García y otros vs el Estado de Honduras* fue dictada en 2006 por la CIDH, que condenó al Estado de Honduras (ibidem, p.8).

La CAH registra, desde 1998, las ejecuciones extrajudiciales o muertes violentas de menores de 23 años. Según sus datos, entre febrero de 1998 y mayo de 2017, correspondientes a los últimos seis períodos de gobierno, se han registrado 11,984 muertes de este tipo. La privación sistemática del derecho de los jóvenes a la vida muestra una tendencia ascendente, que arrancó durante el gobierno de

Carlos Flores (1998-2002), cuando se registraron 1,019 casos, y alcanzó su culmen durante el gobierno de Porfirio Lobo Sosa, con 3,891 muertes.

Lobo Sosa encabezó el primer gobierno electo después del golpe de Estado. El vacío institucional que había provocado en el país una ruptura institucional y social de esa magnitud generó una ausencia total de la ley, como si todo fuese permitido. Numerosos informes internacionales revelan que a partir del golpe se desató un clima de violencia e inseguridad general, que fue también un punto de inflexión en el recrudecimiento de los denominados crímenes por odio.

La mayoría de estas muertes no llegan a investigarse. Se supone que la violencia que afecta a este sector de la población está vinculada a la existencia de maras y pandillas juveniles. Sin embargo, circunscribir el problema a esa única causa tiende a estigmatizar a los jóvenes por ser pobres, por vivir en zonas marginales o por carecer de oportunidades para estudiar y trabajar.

Mujeres

Una situación similar se plantea con la muerte de mujeres. La Tribuna de Mujeres contra los Femicidios, en su campaña nacional de 2011⁴⁸, reportaba que:

la gravedad de los femicidios en Honduras no sólo se refleja en el aumento de los casos, año con año, sino también en el grado de violencia y ensañamiento ejercido contra las víctimas: violación sexual, tortura y, en algunos casos, mutilaciones.

Frente a la gravedad del problema, y por presiones de las organizaciones de mujeres, el Código Penal incorporó el concepto de femicidio: “muerte a una mujer por razones de género, con odio y desprecio por su condición de mujer...” (IUDPAS, 2015).

El Instituto Universitario de Paz, Democracia y Seguridad (IUDPAS) señala en su último reporte del Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios, correspondiente a 2015, que 4,491 mujeres murieron en condiciones de violencia entre 2005 y 2015. Como en el caso de los jóvenes varones, durante la administración de Lobo

48/ Posicionamiento campaña nacional contra los femicidios. Publicado por Honduras Laboral, el 8 de marzo de 2011. <https://honduraslaboral.org>

Sosa hubo un punto culminante que alcanzó un 48% de femicidios. La indagación al respecto está paralizada por la ineffectividad general de la investigación policial, lo que dificulta que haya justicia.

Grupos de diversidad sexual

Los datos son menos precisos en lo que atañe a la población LGBTI, para quienes persisten condiciones homofóbicas y discriminativas por su identidad sexual, como lo señaló, en 2011, un informe del CONADEH.⁴⁹

El informe señala que hay intolerancia y desprecio hacia quienes muestran una orientación o identidad no heterosexual, y que los más denunciados por este tipo de violación a los derechos humanos son los miembros de la policía (CONADEH, 2011). Asimismo, puntualizó que la discriminación se produce de diversas formas y en diversos escenarios: el ámbito familiar, el campo laboral, los servicios de salud, los servicios públicos, la política, la educación y las actividades sociales y deportivas. Se suman a la lista los medios de comunicación, que suelen hacer mofa de este grupo. Activistas de la diversidad sexual indicaron, en 2015, que entre 2008 y 2014 hubo 198 muertes violentas e impunes.

Poblaciones indígenas y afrodescendientes

En Honduras se reconoce formalmente la existencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes, pero no hay un respeto real de sus derechos. Si bien hay una Fiscalía Especial para Etnias, y una secretaría venida a menos, son muy pocos los casos de indígenas que se tramitan desde su derecho propio, y no hay jurisprudencia que muestre esa aplicación especial.

El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales es precario para la población indígena y afrodescendiente. Ante la indefensión jurídica, las defensorías comunitarias son de los pocos instrumentos a mano, a menudo a través de asesores jurídicos de organizaciones ciudadanas que abogan por los derechos humanos, o a través de sus propios compañeros graduados en Derecho (en el caso de los garífunas). Cuanto más remota y empobrecida es la comunidad afectada, mayor es su indefensión.

49/ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (2012). Estado General de los Derechos Humanos en Honduras. LGBT. Informe Anual 2012. <http://app.conadeh.hn/Anual2012/lgbt.html>

La impunidad latente y constante frente al atropello de sus derechos vuelve a las poblaciones indígenas víctimas de varios tipos de violencia en los espacios de la vida diaria, en especial cuando reclaman sus derechos ancestrales y comunitarios territoriales. Dos de las fuentes más sensibles de disputa son el acceso a la tierra y la protección de sus recursos naturales ante la explotación de corporaciones privadas nacionales o asociadas a transnacionales.

Honduras encabeza la lista de ambientalistas asesinados durante los últimos años: más de 120 defensores de la tierra y el medio ambiente desde 2010, según un informe de Global Witness (2017), que examina la implicación de funcionarios del gobierno y las ayudas internacionales en conflictos violentos ocurridos en proyectos de minería, hidroenergía, turismo y aceite de palma.

El tema saltó a primer plano mundial en marzo de 2016 cuando Berta Cáceres, conocida activista hondureña que luchaba por los derechos de los indígenas, fue asesinada a tiros en su casa. Había recibido amenazas por su trabajo en las comunidades que se oponían a que se construyese la presa de energía hidroeléctrica Agua Zarca, al occidente de Honduras. Entre los sospechosos arrestados hay personas vinculadas al ejército hondureño y a DESA (Desarrollos Energéticos S.A.), la empresa dueña del proyecto en cuestión.

4.4. Golpe de Estado, posgolpe y justicia

La manipulación de la justicia por parte de poderes externos con influencia política no ha cedido mucho desde el Acuerdo de Esquipulas. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia siguen siendo electos por el Congreso Nacional, previo acuerdo negociado entre los partidos políticos más fuertes, haciendo caso omiso del protocolo consultivo de nominación de candidatos. Estas mismas prácticas se repiten en otras instituciones operadoras de justicia o de lucha contra la impunidad, como el Ministerio Público, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos o el Tribunal Superior de Cuentas.

El hito que más evidenció el control indebido de los poderes fácticos ocurrió el 28 de junio de 2009, con el golpe de Estado que derrocó al presidente constitucional José Manuel Zelaya. La historia que envuelve ese acontecimiento antes, durante y después de los hechos ratifica la imposición de la ilegalidad sobre el estado de

derecho que, por otro lado, hizo patente la debilidad de la actuación judicial y la falta de independencia de ese poder del Estado, tanto por la posición asumida por la Corte Suprema frente a la ruptura constitucional, como por el despido de tres jueces y una magistrada que se opusieron al golpe.

El respeto a los derechos humanos, el acceso a la justicia y el aumento de la participación democrática por parte de la sociedad civil, y sobre todo de las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de vulnerabilidad, son los principales desafíos que se acentuaron tras aquel acontecimiento traumático para la institucionalidad y la sociedad hondureña.

En 2010, ante los reclamos internacionales y nacionales de frenar la violación a los derechos fundamentales, se creó la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, hoy reducida a la condición de subsecretaría. No obstante, los abusos continuaron, y afectan en particular a defensores de los derechos humanos, así como a líderes sociales, periodistas, población LGTBI y miembros de la oposición política.

En ese contexto, Honduras aprobó en 2012 la Primera Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, y en junio de 2015, la Ley de Protección a Periodistas, Comunicadores Sociales, Abogados, Defensores Humanitarios y Operadores de Justicia, lo que no frenó la dinámica de los hechos que motivaron su origen. La institucionalidad hondureña es tan vulnerable que la corrupción se ha infiltrado en las instituciones llamadas a consolidar la democracia y el estado de derecho, como es la policía, en torno a la cual se han producido reiterados intentos de depurarla o transformarla, sin resultados efectivos.⁵⁰

Otra evidencia de la fragilidad de la institucionalidad jurídica ocurrió el 12 de diciembre de 2012, cuando el Congreso Nacional destituyó a cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por haber declarado inconstitucional, por mayoría, la Ley de Depuración Policial y la creación de las Ciudades Modelo en el país.

50/ Uno de esos intentos ocurrió en 2012, cuando se aprobó una Ley de Reforma a la Seguridad Pública y se integró una Comisión de Reforma a la Seguridad Pública (anulada por el gobierno de Juan Orlando Hernández) que emitió valiosas propuestas que no fueron incorporadas por los órganos de gobierno.

En el balance de los 30 años transcurridos desde la firma de Esquipulas, vemos que en el país se sigue generando una sistemática vulneración y exclusión de amplios sectores de la población en lo que respecta a los derechos civiles y políticos, en particular para los grupos más vulnerables. Según la tipología que emplea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los principales obstáculos en la materia son:

- a) La discriminación étnica y cultural a los pueblos indígenas. Tras haber ratificado, en 1995, el Convenio 169 de la OIT, los derechos de los indígenas y afrodescendientes fueron reconocidos de manera formal, pero no real. En 2010 se creó la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, que desapareció en 2014 para convertirse en una dirección adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social e Inclusión. Asimismo, existe una Fiscalía Especial para Etnias, pero en general son muy pocos los cambios logrados hasta la fecha. Como se señaló antes, el asesinato de la dirigente social Berta Cáceres confirma el desconocimiento y falta de implementación de la consulta previa a los pueblos indígenas como medio para proteger sus derechos. Desde la ratificación del Convenio 169 no ha habido ninguna consulta con los pueblos indígenas y garífunas, y se han otorgado, a sus espaldas, concesiones para la explotación forestal o hidroeléctrica en las áreas protegidas que habitan.
- b) Para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política, estos pueblos exigen reformas legales que les permitan su derecho a la participación y a que se reconozcan sus estructuras organizativas tradicionales como sus órganos representativos.
- c) Los altos costos de tener acceso a una defensa de calidad. Un amplio sector de la población no puede pagar un abogado o asumir los costos procesales que implican acudir a los tribunales para defender sus derechos o sus patrimonios. La defensoría pública, pese a que es una figura legal, no es una solución a la indefensión jurídica de los pobres, salvo en lo que se refiere al reclamo de pensiones alimentarias. Los servicios jurídicos gratuitos que brindan instituciones como la Universidad Nacional son buenos, pero limitados.
- d) Los prejuicios y estereotipos (género, pobreza, color de piel, orientación sexual, etc.) ponen en desventaja a los sectores más vulnerables. Los factores económicos, geográficos y culturales repercuten en el acceso a la justicia y en los derechos humanos, y afectan de manera diferenciada a hombres, mujeres, niños, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos originarios o miembros del grupo LGBTI. En el caso de las mujeres, por citar un ejemplo, a las denominadas “ma-

dres solteras” les resulta más difícil romper el ciclo de la pobreza, y esa condición, en muchos casos, las lleva a aceptar la pérdida o disminución de sus derechos. Los obstáculos de acceso a la justicia bajo la perspectiva de género son reales, pese al precepto constitucional de que “todos somos iguales ante la ley”.

El Estado de Honduras sigue rechazando las demandas de las organizaciones de mujeres para que suscriba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁵¹.

Algo similar ocurre con respecto a los jóvenes y el creciente interés de los grupos más conservadores para que se reduzca la edad punible, como una respuesta aislada a la violencia y a la proliferación de maras y pandillas.

Esas barreras para el ejercicio de los derechos humanos y la justicia no son las únicas, pero sí las que más inciden en la vulneración y exclusión sistemáticas de los derechos de los sectores más desprotegidos de la población.

Bien o mal, en los últimos 30 años se registran logros en la institucionalidad formal y normativa, y ha disminuido el desconocimiento de la sociedad sobre los derechos individuales y colectivos que le asisten, pero falta mucho para lograr una sociedad más igualitaria ante la ley y superar el riesgo real de la pérdida de derechos.

En mayo de 2015, cuando el Estado de Honduras acudió a su segundo Examen Periódico Universal de vigencia de los derechos humanos (EPU), recibió 152 recomendaciones, 23 más que en 2010. En abril de 2016, por efecto de multitudinarias protestas ciudadanas contra la corrupción y la impunidad (conocidas como las marchas de Los Indignados o de Las Antorchas), la OEA y el gobierno acordaron crear la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), cuyo mandato incluye seleccionar y supervisar a jueces, fiscales, policías y científicos forenses para llevar adelante causas de corrupción.

Si bien es cierto que en la Honduras del siglo XXI la situación vigente de los derechos humanos no es la misma que en la década de 1980, cuando se firmaron los

51/ La Confraternidad Evangélica de Honduras, CEH, envió una carta al gobierno a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Justicia, el 4 de mayo de 2015, solicitando que no se ratifique.

Acuerdos de Esquipulas, no menos cierta es la persistencia y hasta agravamiento del déficit de acceso a la justicia y a los derechos humanos, lo que genera, en muchas ocasiones, la percepción ciudadana de que el tiempo no ha pasado.

5. CONCLUSIONES

1. Cuando se firmaron los Acuerdos de Esquipulas, entre 1986 y 1987, la sociedad hondureña llevaba seis años procurando un proceso de restauración constitucional y transición a la democracia. Tras casi 18 años de regímenes militares y hegemonía castrense, el inicio de la década de 1980 fue también el comienzo de un largo proceso de retorno hacia el orden constitucional y la reinstalación de la institucionalidad democrática. En ese sentido, los Acuerdos de Esquipulas constituyeron un importante impulso a la dinámica de modernización y democratización del país.
2. A partir de los años 90, en el contexto de un gradual desmantelamiento del conflicto bélico en el ámbito regional, se intensificaron los esfuerzos a favor de la modernización del Estado y la construcción de una nueva arquitectura normativa e institucional. Se crearon nuevas instituciones, pero no se logró conformar una institucionalidad democrática estable y robusta. Las nuevas instituciones eran deficitarias en términos de cultura política democrática, de modo que había una divergencia entre la forma institucional y su necesario contenido democrático. La institucionalidad que surgía no tenía la fuerza para imponerse ante la vieja institucionalidad que se resistía a abandonar el escenario nacional. Por ello, el proceso de construcción democrática quedó inconcluso e insuficiente.
3. A finales de 1998, el huracán Mitch destruyó virtualmente el país, poniendo en evidencia su vulnerabilidad social y ambiental, así como la fragilidad institucional del Estado. Al mismo tiempo, la catástrofe generó una nueva dinámica de la energía social que suscitó un fortalecimiento del activismo y la participación ciudadana a través de numerosas organizaciones de la sociedad civil. Bajo el lema de “Reconstruir para transformar”, esas organizaciones dieron nuevo impulso al ya alicaído proceso de modernización del Estado y democratización de la sociedad. El fenómeno natural tuvo enormes consecuencias de carácter social y político, por lo que se dice que a partir del 1998 surge la llamada *Honduras post Mitch*.
4. La dinámica democratizadora de la transición política hondureña siempre ha tenido como premisa la lenta y gradual desmilitarización del Estado y la sociedad.

El proceso desmilitarizador —reforzado sin duda por los Acuerdos de Esquipulas y las iniciativas regionales en favor de la paz— ha estado sujeto a vaivenes, como son el aceleramiento inicial y el casi desfallecimiento final, y en el ínterin, momentos de parálisis e inmovilismo. El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 (28 J) no sólo significó una brutal ruptura del orden constitucional, sino también el relanzamiento del antiguo protagonismo castrense y la gradual recuperación de la hegemonía militar en importantes áreas e instituciones del Estado. Al mismo tiempo, el golpe de Estado desarticuló las redes del bipartidismo político tradicional, hegemonizado por liberales y conservadores, y abrió paso a la configuración de nuevas fuerzas políticas que han alterado el esquema tradicional del sistema de partidos y han producido una nueva geografía electoral. A partir del año 2009 puede hablarse también de una *Honduras posgolpe*.

5. Esas dos Honduras, la posterior al huracán Mitch y la que emerge tras el golpe de Estado, en una conjunción que combina política y sociedad, producen la Honduras de hoy, enfrentada a graves retos de inseguridad, corrupción, desigualdad, pobreza, emigración, tendencias autoritarias y amenazas reales de continuismo y concentración dictatorial del poder, además de la violencia y los atropellos a los derechos humanos.
6. Los Acuerdos de Esquipulas, que insufilaron vigor al proceso democratizador de finales de los años 80, también generaron un clima menos desfavorable para los derechos humanos. A raíz de Esquipulas, se emitieron al menos tres decretos de amnistía, y se permitió el retorno de centenares de hondureños que habían buscado asilo en países vecinos, sobre todo en Nicaragua y Costa Rica, huyendo de la represión desatada por los militares. Muchos de esos ciudadanos retornados conformaron y pusieron en marcha un nuevo partido político, la Unificación Democrática, que aglutinó, con la venia del Estado, a las fuerzas pequeñas y dispersas de la izquierda.
7. En el proceso de creación de una nueva arquitectura institucional, el Estado aprobó la figura del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y le otorgó jerarquía constitucional. A finales de 1993 se autorizó la creación del Ministerio Público, además, la defensa de los derechos humanos recibió nuevo impulso con la creación de una fiscalía especializada. Surgieron nuevas organizaciones para defender los derechos humanos o se fortalecieron las ya existentes, y se fue consolidando una nueva conciencia ciudadana en torno a la validez de tales derechos y a la necesidad de luchar por ellos. Tras la situación que prevaleció a principios de los años 80, cuando se generalizó la siniestra práctica de las desapariciones forzadas, el espíritu de vigilancia de

la ciudadanía y el activismo intenso de las organizaciones de la sociedad civil, así como el lento repliegue de los militares a sus cuarteles y la desmilitarización del Estado, propiciaron que disminuyese el ritmo de las violaciones a los derechos y se dificultase la comisión de abusos. El irrespeto a los derechos humanos fue perdiendo su carácter sistemático y habitual, aunque siempre persistieron prácticas policiales y militares atentatorias de esos derechos que distorsionaban su contenido y vigencia.

8. Siguiendo la dinámica pendular que ha caracterizado el proceso democratizador del país, la situación de los derechos humanos ha entrado en una nueva fase de creciente riesgo, especialmente tras el golpe de Estado del 2009. El relanzamiento del protagonismo castrense y la creciente militarización de las políticas de seguridad pública se erigen hoy por hoy como la principal amenaza contra los derechos humanos. El incremento de las transgresiones a ese respecto revela una preocupante tendencia regresiva de políticas de represión y abuso sistemático de los derechos humanos, que se creía ya superada.
9. Hoy, junto a los urgentes retos de la inseguridad, la violencia, el crimen organizado y los abusos del poder, Honduras enfrenta de nuevo y con fuerza renovada el desafío constante de la violación e irrespeto a los derechos humanos.

6. COMENTARIO POR HUGO NOÉ PINO

A manera de introducción

Quiero agradecer a la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) la invitación a comentar el capítulo de Honduras sobre *Esquipulas 30 Años Después*, elaborado por el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Pero antes permítanme hacer una reflexión sobre los acuerdos de Esquipulas II. Es necesario reconocer y enfatizar, como lo hace Gustavo D'Angelo en la introducción del libro y el CEDOH, que Esquipulas II es el resultado de un esfuerzo por la paz desde Centroamérica y por Centroamérica. Obviamente estos esfuerzos no hubiesen fructificado de no haber sido por el apoyo del Grupo Contadora, del Grupo de Apoyo a Contadora, la ONU y la OEA.

En otras palabras, como lo señala D'Angelo al comienzo de este libro, “el Acuerdo de Esquipulas II fue una construcción específicamente centroamericana forjada

a lo largo de intensas jornadas de negociaciones entre presidentes, cancilleres y técnicos de los cinco países firmantes.” Unos días después de la firma de Esquipulas II escribí un artículo para el Diario El Tiempo que titulé *El día que Centroamérica se quiso poner de pie*, porque estaba convencido que la posición de los presidentes centroamericanos significó una apuesta por la paz y un reto importante a la política de los Estados Unidos en la región. Lástima que el objetivo de consolidar una democracia participativa esté pendiente, como lo muestra este libro.

El trabajo del CEDOH presenta los diferentes avances y retrocesos en materia de democracia que el país ha tenido en los últimos 30 años. Para ello analiza principalmente temas como las reformas políticas, la modernización del estado, la desmilitarización de la sociedad, la participación popular, las consecuencias materiales, políticas y sociales del huracán Mitch en Honduras y el aumento de la violencia durante el presente siglo. Un lugar especial lo ocupa las políticas que buscan “proteger” o violar los derechos humanos de los grupos más vulnerables como son los niños, las mujeres, los integrantes de grupos LGTB y los grupos étnicos.

Dado que coincido con la mayor parte del análisis efectuado y de sus conclusiones, este corto comentario buscará complementar esta visión de tres décadas desde el punto de vista económico y relacionarlo con varios de los temas tratados en el capítulo, especialmente el carácter de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Un aspecto que es importante enfatizar es el golpe de estado de 2009, lo cual ha sido un punto de inflexión en la vida política hondureña. El golpe refleja cómo la estructura de poder prevaleciente en el país se siente amenazada y está dispuesta a la violación de la Constitución, a la violación de los derechos humanos y a la destrucción de la democracia con tal de seguir disfrutando de las ventajas y privilegios que le otorga el manejo de las políticas públicas.

Evolución económica, élites y democracia

Es muy conocido que la política de Estados Unidos hacia Centroamérica a comienzos de los años ochenta estaba influenciada por lo que Alexander Haig, Secretario de Estado estadounidense había dicho: “Trazaremos la línea divisoria entre la democracia y el comunismo en Centroamérica”. El utilizar a Honduras como sede de la contra revolución nicaragüense, de centro de entrenamiento de soldados salvadoreños y de instalaciones militares estadounidenses, le valió una ayuda económica muy fuerte

que impidió que el país pasara por los procesos de ajustes económicos que realizaban otros países latinoamericanos, debido a los cambios del entorno internacional.

Pero una vez firmada la paz en la región, y principalmente, finalizada la guerra fría con la caída del muro de Berlín, el establecimiento de políticas neoliberales promovidas y financiadas por los organismos financieros internacionales no se hicieron esperar. De esta forma, el nuevo gobierno presidido por Rafael Leonardo Callejas inicia en 1990 un proceso de reforma económica consistente en la liberación de mercados (externos, cambiario, financiero, y precios en general), acompañados con privatización de empresas públicas.

Estas políticas neoliberales se concretizaron en aumento de impuestos, devaluación de la moneda e inflación, lo cual tuvo un impacto negativo sobre el nivel de bienestar de la población. Adicionalmente, sectores productivos como la agricultura y la industria fueron sometidos a una mayor competencia con bienes extranjeros, sin el tiempo y apoyo necesarios para enfrentar los nuevos retos.

Las medidas económicas adoptadas no generaron el crecimiento económico sostenido que se había previsto. Durante la década de los ochenta, la economía creció en promedio 2.4%, en los noventa 3.3%, en la primera década de este siglo fue 4.4%, mientras que durante los 8 años de la segunda década bajó a 3.7%. Estos porcentajes, junto a las características del crecimiento económico, no crearon los suficientes empleos que el crecimiento de la población y los rezagos de años anteriores demandaban. Tampoco recobraron el crecimiento de los años setenta que fue de 5.4%.

De esta situación surgen dos factores destacados por el CEDOH: la migración y la persistencia de la pobreza. Las consecuencias económicas y sociales del país derivadas del huracán Mitch y el otorgamiento de un estatus temporal a la migración se tradujo en un creciente flujo de migrantes hondureños hacia los Estados Unidos principalmente, que se mantiene hasta la fecha. Estos migrantes envían remesas que representan en los últimos años el 18% del PIB. Por otra parte, la persistencia de la pobreza es manifiesta, con un porcentaje promedio de 60% para las tres décadas. También se podría agregar que la alta violencia en lo que va del siglo encontró en el desempleo y la pobreza un caldo de cultivo.

Las políticas económicas neoliberales también crearon las condiciones para cambios en la configuración de las élites económicas. Sectores no tradicionales, como

la maquila, energía, telecomunicaciones, un tipo diferente de comercio, surgieron y fueron creciendo y generando influencia en las decisiones gubernamentales. Dos sectores han mantenido sus influencias tradicionales, el sector financiero y los medios de comunicación, aunque con modalidades nuevas. Estas modalidades se derivan de la diversificación de sus intereses económicos al invertir sus excedentes en el sector agroindustrial, comercio, maquila y otros. En realidad, no se trata de una nueva élite, más bien son grupos de capitales de otras esferas, principalmente comercial, que se trasladan a estos rubros.

Una característica propia de la élite económica hondureña, con honrosas excepciones, es que no paga impuestos; esto producto de generosas exoneraciones fiscales, laxitud de fiscalización o lagunas en las leyes que fomentan la evasión. Esto permite aumentar sus rentas. Adicionalmente, muchos de sus negocios están relacionados con el Estado y con condiciones ventajosas. El resultado es una insuficiencia de recursos gubernamentales, derivada de una estructura tributaria regresiva, que no permite atender adecuadamente las demandas sociales en salud, educación, seguridad social e infraestructura.

Es acá donde encontramos los puntos de intersección con el sistema político y las formas de democracia hondureña. Los partidos políticos tradicionales, Liberal y Nacional, han representado los intereses de esa élite económica. Es más bien una relación de mutuo beneficio a través del financiamiento de campañas, contratos y exoneraciones fiscales. En este sentido, las reformas políticas (voto separado, tribunal electoral independiente, registro nacional modernizado), muchas de ellas producto de presiones populares o de la comunidad internacional, son mediatisadas, o si se puede, eliminadas (por ejemplo, la prohibición de que el presidente del Congreso fuese candidato a la presidencia de la República). La democracia es entendida, por lo tanto, como la realización de elecciones cada cuatro años. Con el resultado electoral, entienden los ganadores, se les extiende un cheque en blanco para tomar las decisiones que quieran y utilizar el presupuesto nacional como mejor estimen conveniente. La democracia participativa no existe en su lenguaje y cuando dicen practicarla es más de una manera formal que real.

La alternancia en el poder por parte de los partidos tradicionales, desde el retorno a la democracia en los ochenta, ha tenido como característica la repartición de los puestos públicos. En los acuerdos se han repartido los principales puestos de los órganos más importantes del Estado. La Corte Suprema de Justicia, el ganador

nombra ocho magistrados, el perdedor siete. El Tribunal Superior de Cuentas (contraloría), uno por cada partido tradicional y un tercero de los partidos pequeños; Tribunal Supremo Electoral, el mismo esquema. Se ha llegado hasta el punto de que actualmente existe una acusación penal porque el partido en el gobierno (Nacional) le pagó la deuda acumulada de la campaña electoral al partido Liberal (perdedor) con fondos públicos.

Corrupción, crimen organizado e impunidad

Dos temas que vale la pena resaltar en estas tres décadas bajo estudio son la corrupción y el crecimiento del crimen organizado en Honduras. Ambos están ligados y se nutren de la impunidad. Durante años recientes, las acusaciones y enjuiciamiento de capos del narcotráfico en Honduras por parte de Estados Unidos, y su posterior deportación o entrega voluntaria, develó una red de vínculos con funcionarios públicos y empresarios en estas actividades ilícitas. Diputados, alcaldes, empresarios, policías, militares, jueces y otros sectores resultaron parte de redes de apoyo logístico y lavado de dinero.

El trabajo del CEDOH señala en detalle y con mucho acierto cómo la creación de la MACCIH se debe a la presión popular ante los actos de corrupción en la administración pública. La “nueva” institucionalidad impulsada por la MACCIH parece estar dando resultados, pese a la persistente oposición de otros sectores del mismo gobierno. La creación de los tribunales anticorrupción y el hecho que sus jueces sean certificados por la MACCIH son signos alentadores. Al igual lo es la UFECIC en el Ministerio Público.

La corrupción no es un fenómeno nuevo en Honduras, pero la aparición de redes de corrupción con el propósito de sustraer recursos del presupuesto público sí lo es. Las acusaciones presentadas por la MACCIH han mostrado cómo diputados, empresarios, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil se han coludido para cometer delitos contra el Estado. Es fácil poder deducir los traslapes que se dan entonces entre corrupción - crimen organizado.

La corrupción es más que la apropiación individual de recursos públicos. Es también impedir a los sectores más vulnerables de la población el acceso a oportunidades que les permitan salir de la pobreza. Imposibilita que el sector privado tenga

la confianza en el marco jurídico del país, disminuye la cooperación externa y mina la confianza de la población en la democracia.

El golpe de Estado y sus efectos

Pese a lo expresado, la democracia hondureña tuvo avances y retrocesos que el trabajo de CEDOH muestra para las primeras dos décadas después de la firma de Esquipulas II. Avances como la creación del Ministerio Público, el Comisionado de Derechos Humanos, el voto separado y domiciliario, la abolición del servicio militar obligatorio y otros. Pero también retrocesos como la politización creciente de los entes de justicia, líneas de mano dura contra la delincuencia que incluyeron violaciones a los derechos humanos, control partidario de los entes encargados de los procesos electorales, entre otros. No obstante, como se mencionó, el punto de inflexión lo constituye el golpe de Estado de 2009. Desde esa fecha, el país ha tenido una involución política que afecta fuertemente la situación económica y social, teniendo como expresión clara la migración hacia Estados Unidos y otros países.

La situación se puede resumir de la siguiente forma: los grupos fácticos que conforman la estructura de poder en Honduras (incluida la política estadounidense) vieron en la actitud desafiante de cambio del presidente Zelaya la posibilidad de perder su preponderancia. Por lo tanto, se conforma una alianza entre sectores políticos (partidos de oposición más dirigentes del propio partido de Zelaya), la élite económica, cúpula militar, cúpula religiosa, para impedir cualquier cambio de orientación política, aunque ésta solo sea la aspiración a una democracia participativa. Por otra parte, la posición de “Estados Unidos pasó de la indignación, a la indiferencia, a la complacencia”, como señalara Kevin Casas, ex vicepresidente de Costa Rica.

De ahí que lo expresado por el CEDOH resume muy bien lo sucedido: “En este sentido, el golpe de Estado abrió la puerta para una remilitarización ampliada del Estado y la sociedad hondureña. En otras palabras, el golpe de junio del 2009 ha significado el más grande retroceso político en relación con el impulso democratizador y modernizante que significaron los Acuerdos de Esquipulas en Honduras”.

La mayor parte de los acontecimientos políticos posteriores al golpe ha estado determinada por las diferencias y polarización establecidas. La alianza de los partidos tradicionales trajo como consecuencia una concentración de poder que Juan

Orlando Hernández consolidó durante su período presidencial de 2014-2018. Esta alianza se amplía con el apoyo de los mismos grupos que apoyaron el golpe, en especial de los principales medios de comunicación. Por lo tanto, se desarrolla cada vez más un régimen autoritario y represivo en donde las violaciones a los derechos humanos y la impunidad se convierten en norma, como lo muestra CEDOH, entre otros argumentos, con los asesinatos de más de cien defensores del medio ambiente, en los que se incluye Berta Cáceres.

Para el estudio, así como para varios juristas, en Honduras se han dado tres golpes de Estado en los últimos diez años: contra el gobierno de Zelaya en 2009, la destitución de cuatro magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 2012, y la candidatura ilegal a la reelección de Juan Orlando Hernández en 2017.

Este comentario tiene la ventaja, que no tuvo el estudio de CEDOH (que se elaboró antes del proceso electoral de 2017), de poder referirse a la dinámica posterior a las elecciones de noviembre pasado. El golpe también produjo el surgimiento de dos fuerzas políticas nuevas: LIBRE, liderado por el expresidente Zelaya y el Partido Anticorrupción por Salvador Nasralla. La alianza de estas dos fuerzas participa en noviembre de 2017 en las elecciones generales, cuyo resultado ha sido fuertemente cuestionado, al grado que la Misión de Observación Electoral de la OEA señalara que no se podía determinar ganador. La percepción de la mayor parte de los hondureños es que existió un fraude electoral.

Pese a las acusaciones de fraude, la comunidad internacional, bajo el liderazgo de Estados Unidos, reconoció los resultados electorales, pero solicitó un diálogo nacional que ayudara a reducir la polarización existente. Bajo los auspicios de Naciones Unidas se inicia el diálogo en el que participan el Partido Nacional, el gobierno, el Partido Liberal y Salvador Nasralla en su carácter de candidato a la presidencia en las últimas elecciones. La participación de Nasralla significó la ruptura de la Alianza de Oposición debido a la negativa de Libre de participar en estas conversaciones. El argumento principal esgrimido por LIBRE fue que no se habían cumplido las condiciones solicitadas por la Alianza, entre ellas, el carácter vinculante de las decisiones que se adopten y la designación de un mediador internacional aceptado por todas las partes.

La situación actual no puede ser más confusa. Por un lado, el Partido Liberal (divido en dos facciones, una que reconoce a Juan Orlando Hernández como presidente y

otra no) hace alianza con el partido de gobierno para elegir el fiscal general y fiscal adjunto al margen de la ley y del diálogo; como resultado, el fiscal general para el partido de gobierno y el adjunto para el Partido Liberal. Por otra parte, LIBRE hace acuerdo con el partido de gobierno para intervenir el Registro Nacional de las Personas, con un representante del partido de gobierno, uno de LIBRE y otro de un partido minoritario. Lo anterior muestra que la forma tradicional de hacer política en Honduras se repite, es decir, acuerdos entre las cúpulas de los partidos.

Si este diálogo y estos acuerdos partidarios conducirán al país a avances hacia un renovado impulso al proceso de democratización, está por verse, pero si los acuerdos se siguen haciendo entre cúpulas políticas, sin participación de otros sectores, no es un buen augurio. Existe el riesgo que los poderes fácticos impulsen cambios que den la apariencia de reformas importantes, pero que en esencia no cambien nada. En este sentido, los partidos de oposición y la ciudadanía en general tienen un importante papel para evitarlo.

Al momento de escribir estas líneas se da la caravana de migrantes hondureños hacia los Estados Unidos con todo el dramatismo que se ha visto. Es muy temprano para evaluar los efectos que tendrá sobre la dinámica política hondureña, pero no queda duda que sus efectos serán muchos y duraderos.

Lo anteriormente expuesto lleva a estar de acuerdo con el CEDOH, cuando expresa, “A lo largo de estos treinta años, desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas II en el año 1987, la sociedad hondureña ha hecho un largo recorrido durante el cual ha logrado construir nuevas instituciones, pero no ha podido consolidar una nueva institucionalidad, moderna, plural y democrática. El desfase producido entre instituciones y cultura democrática genera vacíos apropiados para que florezca la tentación autoritaria, el afán involucionista y, en definitiva, la desafección política y el desencanto democrático de la ciudadanía.”

Al igual, se puede adaptar para los últimos treinta años, con énfasis para Honduras, lo sostenido por D’Angelo para el período anterior a Esquipulas II: En dichos países, *las políticas neoliberales* tuvieron como telón de fondo la persistencia de culturas políticas no democráticas que consolidaron sociedades profundamente desiguales, con altísimos niveles de pobreza y exclusión, especialmente entre las poblaciones rurales e indígenas.

GUATEMALA

ASOCIACIÓN PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS
SOCIALES EN GUATEMALA (AVANCSO)

1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados en Centroamérica —Guatemala, El Salvador y Nicaragua— y las crisis que generaron en los países y en la región llevaron a la búsqueda de mecanismos para su resolución, entre los cuales fueron importantes las negociaciones político-diplomáticas de carácter multilateral. En la década de 1980 se establecieron varios mecanismos para enfrentar la crisis centroamericana, entre ellos fueron fundamentales la conformación del Grupo Contadora y las reuniones de Esquipulas.

A la luz del Acuerdo de Esquipulas y los Acuerdos de Paz, analizar el estado de la paz y la democracia en una sociedad que durante largos períodos vivió golpes de Estado, elecciones fraudulentas y genocidio requiere adentrarse en el modo en que se han desarrollado las dinámicas sociopolíticas en tres campos interrelacionados:

- › Elecciones libres, pluralistas y transparentes;
- › Creación de normativa e institucionalidad que consolide la paz y la democracia;
- › Situación de los derechos civiles y políticos.

A partir de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en el Acuerdo de Esquipulas y los Acuerdos de Paz se definieron ejes analíticos para identificar grandes tendencias: las dinámicas sociopolíticas y las correlaciones y reconfiguraciones de poder —procesos de cambio y continuidades— que han caracterizado al

país durante los últimos 30 años en los tres campos antes indicados, dinámicas que se ejemplifican con eventos paradigmáticos:

- › La democracia como proyecto militar oligárquico (1986-1996).
- › Construcción de la paz y democracia neoliberal (1997-2011).
- › Reconfiguración autoritaria, cooptación del Estado y crisis política (2012-2017).

La amplitud temporal del estudio y la complejidad de la dinámica sociopolítica del país requieren profundizar los procesos de seguimiento a este estudio. Los resultados, por tanto, deben considerarse una primera aproximación a los avances y retrocesos de la democracia en Guatemala a 30 años de Esquipulas.

El Acuerdo de Esquipulas II establece la promoción de la reconciliación nacional mediante el diálogo, así como procesos electorales pluralistas, libres y periódicos, y el pleno ejercicio y respeto de los derechos humanos. A 30 años del Acuerdo de Esquipulas II y a 20 de la firma de los Acuerdos de Paz cabe preguntarse ¿cuál es el estado de la democracia en Guatemala? ¿Cuál es la situación de los derechos civiles y políticos, y de las elecciones libres, pluralistas y transparentes establecidas en esos acuerdos?

2. LA DEMOCRACIA COMO PROYECTO MILITAR OLIGÁRQUICO (1986-1996)

2.1. De un régimen militar contrainsurgente a gobiernos civiles

Comprender el proceso de cambio de un régimen militar contrainsurgente a gobiernos civiles exige considerar los siguientes factores:

- › Este proceso no representa un retorno a la democracia, pues se trata de un país que no poseía tradición democrática.
- › La peculiaridad de la transición democrática en Guatemala es que el proceso se impulsa a partir de un proyecto democrático desarrollista del ejército, que pacta con élites económicas y políticas para generar el cambio político.
- › Se habían realizado elecciones formalmente no fraudulentas en el marco del conflicto armado interno (CAI), pero en las que la sociedad civil estaba

imposibilitada de plantear sus demandas, y en medio de ofensivas contrainsurgentes.

- › El papel y la influencia de Estados Unidos en el proceso, su interés por la democratización del país de cara a sus planes frente a la Revolución Sandinista en Nicaragua y el movimiento revolucionario en El Salvador.

La década de 1980 en Guatemala se caracterizó, por un lado, por ser el momento más álgido del conflicto armado, con elecciones fraudulentas y golpes de Estado. Por otro lado, hubo elecciones generales en 1986, por las que asumió el mando el primer presidente civil, que impulsó la apertura y el proyecto democrático del ejército. Ambos momentos están ligados históricamente. Las masacres, el desplazamiento masivo de población, los polos de desarrollo, las aldeas modelo y los actos de genocidio realizados por agentes del Estado en el marco de operaciones contrainsurgentes entre los años 1981-1983 son el preámbulo de la *implementación del proyecto democrático militar* y el inicio del proceso de negociación de la paz. La dictadura militar colegiada necesitaba acabar militarmente con la guerrilla y con sus bases de apoyo, reales o potenciales, antes de entregar el gobierno a grupos civiles (Schirmer, 2001).

En marzo de 1982 se produce un golpe de Estado que coloca en el poder a una Junta Militar. En junio del mismo año, Ríos Montt se autoproclama presidente, y luego, mediante otro golpe de Estado en agosto de 1983, es relevado del poder por el general Oscar Mejía Víctores. La importancia de los gobiernos de facto radica en que se va perfilando una recomposición del Estado a partir de un proyecto democratizador militar orientado a resolver la crisis y asegurar el sistema económico-social vigente, introduciendo cambios que no alteran sus estructuras (AVANCSO, 1990:4).

El Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) de la Junta Militar de Gobierno de 1982 plantea políticas que pretendían revertir la recesión económica. En lo político buscaron establecer la legitimidad de los gobiernos y la estructura de los partidos políticos y procesos electorales. En lo ideológico se proponía lograr el consenso social y la integración de los diversos sectores de la sociedad en lo que denominó como “identidad nacional”. Se planteó reagrupar a los sectores del poder económico del país, algunos de los cuales criticaban a los anteriores gobiernos militares por la corrupción imperante y por su incapacidad para poner fin a los grupos armados guerrilleros. En el plano militar, en el marco de la política contrainsurgente

te, se implementó el Programa *Fusiles y Frijoles* y se desarrollaron los planes de campaña Victoria 82 y Firmeza 83. El Plan de Operaciones Sofía, que se enmarcó en el Plan Victoria 82, contemplaba la destrucción total de la base de apoyo de la guerrilla, planteando que la guerra debería librarse en todos los campos —militar, político, socioeconómico— siendo el principal objetivo *la mente de la población* (Secretaría de la Paz, 2010).

Durante el gobierno de Mejía Vítores se profundizó la militarización, se expandieron e institucionalizaron las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y se implementaron los polos de desarrollo y las aldeas modelo. Se impulsaron los planes de campaña Firmeza 83, Reencuentro Institucional 84, Estabilidad Nacional 85, sentando las bases para el impulso de Consolidación 86 y Fortaleza 87, que tenían como finalidad orientar la transición de gobiernos militares a gobiernos civiles. Se dio a conocer una programación que incluía la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, la reorganización de partidos políticos y el establecimiento de la libre competencia electoral.

Durante 15 años (1970-1985) hubo en Guatemala militares presidiendo los gobiernos y consolidando al ejército, tanto en la administración pública como en el involucramiento de sus oficiales en la esfera de la inversión. El conjunto de planes y campañas del ejército se oficializó a través de leyes que conformaron un plan de desarrollo en el que prevalecieron los criterios de seguridad. Este plan, cuyo objetivo estratégico era el control del territorio nacional, contemplaba la regionalización y descentralización administrativa y fue calificado por la institución armada como “desarrollista”. (Secretaría de la Paz, 2010:55).

Es así como la experiencia militar contrainsurgente y la adquirida en el terreno político permitió al ejército formular un proyecto de democratización que diera cabida a gobiernos civiles. En su libro *De la Guerra a la Guerra*, el general Héctor Alejandro Gramajo señala que la transición se inició a partir de la crisis económica, política y militar de la década de 1980, por considerar que la capacidad militar y organizativa de la guerrilla era un peligro inminente y que la respuesta exclusivamente militar resultaba insuficiente.

Gramajo refiere que el ejército definió una estrategia, Tesis para la Estabilidad Nacional, para reemplazar la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) con acciones para lograr objetivos nacionales. Esta estrategia consideraba: la apertura de la actividad

política, la instalación de administraciones de gobierno legítimas que pudiesen tomar medidas para resolver los problemas económicos y sociales, la participación en la actividad política y la tolerancia para construir una cultura cívica y modernizar el pensamiento político.⁵²

2.2. Procesos electorales, partidos políticos

Entre 1984 y 1996 se efectuaron cuatro procesos electorales (uno para la Asamblea Nacional Constituyente y tres para elecciones generales) además de una consulta popular para modificar la Constitución. Por otra parte, el orden constitucional volvió a romperse por un autogolpe, crisis que el Congreso de la República resolvió con el nombramiento de un nuevo presidente.

El 1 de julio de 1984 se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente conformada mediante elecciones. Esta Asamblea elaboró la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, sancionada el 31 de mayo de 1985 y vigente desde el 14 de enero de 1986 hasta la fecha.

Las elecciones generales que darían paso a un gobierno civil se efectuaron en 1985, en un contexto preelectoral muy agitado: impulso de campañas militares, desapariciones forzadas y asesinatos, rumores de golpe de Estado y de implantación de un estado de sitio, allanamiento y ocupación de la Universidad de San Carlos por el ejército, y la advertencia a los partidos políticos de no sobrepasar los márgenes establecidos. Ello dio lugar a expresiones populares de rechazo y descontento. Ganó la presidencia Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991), el primer civil electo desde 1966.

El 11 de noviembre de 1990 se llevaron a cabo elecciones generales para presidente y vicepresidente, y para 116 diputados y alcaldes municipales; estas serían las primeras elecciones en las que un civil entregaría el mando a otro civil, y las segundas

52/ Otros analistas militares, como Díaz López (2008) plantean que a partir del gobierno de Mejía Víctores “el ejército propicia la democratización”, refiriéndose a los Planes de Campaña Reencuentro Institucional 1984 y el de Estabilidad 85. Según el mayor Díaz López, estos planes tenían como finalidad asegurar el desarrollo del proceso electoral, evitar la reorganización de los “insurgentes” y reducir el espacio geográfico de acción de los mismos, así como impulsar la “apertura democrática” con la que destruirían a la URNG al “quitarles sus principales banderas políticas”.

legislativas. Participaron 12 candidatos presidenciales por igual número de partidos, sin que ninguno obtuviera más del 50% de los votos. Resultó victorioso Serrano Elías, uno de los candidatos menos esperados. En las elecciones legislativas participaron 17 partidos.

El 25 de mayo de 1993, Serrano Elías disolvió el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad; desconoció al procurador general de la nación y al procurador de los derechos humanos; decretó un sistema de censura y suspendió 46 artículos de la Constitución que garantizaban derechos personales; declaró el estado de emergencia y convocó a nuevas elecciones. *El segundo presidente civil infringió el orden constitucional.*

La Corte de Constitucionalidad (CC) cuestionó la legalidad del autogolpe de Estado, y el Consejo Electoral se negó a convocar nuevas elecciones. La oposición y rechazo de sindicatos, organizaciones sociales, medios de comunicación, del poder judicial, de personalidades como el procurador de los derechos humanos y Rigoberta Menchú, premio Nobel de la paz, así como las acciones de la CC y el Tribunal Supremo Electoral (TSE) hicieron fracasar el autogolpe de Estado. El 1 de junio la CC desconoció las facultades presidenciales de Serrano, mientras que el TSE se negó a aceptar que el Congreso reformase la Constitución y convocase a elecciones. El presidente fue separado del poder.

El 6 de junio de 1993, con la presencia de observadores nacionales e internacionales, el Congreso de la República nombró como presidente de la república a Ramiro de León Carpio, quien fungía como procurador de derechos humanos.

La consulta popular diseñada por el gobierno de De León Carpio para devolver al país a la institucionalidad democrática se realizó el 30 de enero de 1994. La consulta contemplaba la reforma de 37 preceptos de la Constitución y la aprobación de cinco artículos transitorios, entre los cuales estaban la reducción del periodo presidencial a cuatro años, la supresión de los gastos confidenciales, la depuración de la Corte Suprema de Justicia y la elección de nuevos diputados al Congreso de la República. El “sí” obtuvo 319,350 votos y el “no” 61,612; el abstencionismo superó el 85%. Las reformas cobraron vigencia en abril de 1994 (*Prensa Libre*, 1994, 31 de enero).

En 1995 se convocó a elecciones, las que generaron expectativas debido a que de los resultados dependía la configuración del espacio y los actores políticos para

impulsar el proceso de negociación de la paz. Pero la campaña de empadronamiento fue formal y estuvo llena de irregularidades. Un tercio de la población en edad de votar —la mayoría afectada por la guerra— no logró inscribirse.

En la primera vuelta, el 12 de noviembre, participaron 19 candidatos a la presidencia de 22 partidos políticos, dado que hubo dos alianzas de partidos. Ganaron en la primera vuelta el Partido de Avanzada Nacional, PAN (36.6%), que alcanzó mayoría en el Congreso con 47 de 80 escaños, y el Frente Republicano Guatemalteco, FRG, (22.1%), de Ríos Montt. En esta elección destaca que el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), conformado por líderes y lideresas de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)⁵³ colocó seis diputados en el Congreso y se convirtió en la tercera fuerza electoral. En la segunda vuelta ganó el PAN, con 51.2% de los votos, llevando a la presidencia a Álvaro Arzú para el período 1996-2000.

Las tendencias que se observan en las elecciones de este período tienen relación con el aumento sostenido de la cantidad de partidos políticos que participan en las elecciones, los que, tomando en cuenta las coaliciones, suman 12, 14 y 23 en las elecciones de 1985, 1990 y 1995 respectivamente. Sin embargo, la diversidad política-ideológica fue restringida, salvo en la elección de 1995, en la que participaron actores de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) identificados como de izquierda. Es de señalar el escaso número de mujeres participantes y electas a diputaciones y alcaldías, así como la escasa cantidad de diputados indígenas, siendo elegidos 11 hombres y una mujer indígena en tres procesos electorales.

2.3. Implementación de Esquipulas II en las negociaciones de paz: desde las ofensivas del ejército hasta MINUGUA, nueve años de intensidad política

Para dar cumplimiento al Acuerdo de Esquipulas II, en 1987 el gobierno de Cerezo promulgó el acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), presidida por el obispo Rodolfo Quezada Toruño.

53/ La ASC fue un organismo político creado el 10 de enero de 1994 por un acuerdo entre el gobierno y la URNG. Su principal objetivo era aportar propuestas y planteamientos al gobierno y a la URNG en las negociaciones de paz.

Una de las primeras acciones de esa comisión fue organizar el Diálogo Nacional (DN), instancia de discusión de la agenda nacional en el marco del Acuerdo de Esquipulas. Si bien no tuvo resultados concretos, logró llevar a cabo una reunión entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Los primeros contactos entre el gobierno y la URNG ocurrieron en 1986 en Costa Rica, recién electo Cerezo, entre él y miembros de organizaciones político-militares antes de la firma del Acuerdo de Esquipulas II.⁵⁴ Hubo un nuevo encuentro en Madrid por mediación del embajador de Guatemala, Danilo Barillas,⁵⁵ a través de quien “la URNG hace llegar un mensaje al gobierno del presidente Cerezo, invitando y proponiendo que se pueda iniciar algún tipo de pláticas y acercamiento”.⁵⁶ En agosto de 1988 ambas partes se reunieron en San José de Costa Rica, reabriendo el diálogo iniciado en Madrid. En el último año del gobierno de Cerezo, la CNR y la URNG tuvieron un encuentro que sentó las bases para el proceso de paz.

La URNG expresó públicamente su disposición de no entorpecer un proceso que fuese genuinamente democrático; el gobierno y el ejército, por su parte, exigieron la deposición de las armas, bajo el argumento de que la constitución de un gobierno civil invalidaba por sí misma la lucha armada (Ardón, 1998:16). Con este argumento se obstaculizarían por varios años repetidos intentos de encuentro y diálogo directo.

En febrero de 1988 la Conferencia Episcopal publicó la Carta Pastoral *El Clamor por la Tierra*, donde planteó la importancia de vincular la paz con la resolución de los problemas sociales, hecho que motivó la participación de varios sectores sociales en el proceso. En este marco, los obispos Rodolfo Quezada Toruño y Juan José

54/ Entrevista a Héctor Nuila, comandante de ORPA, exdiputado, 9 de junio del 2017. “... conocí a Vinicio en el movimiento estudiantil, él era presidente de Derecho y yo de Medicina, a partir de su interés por iniciar contactos con la URNG conversamos sobre una salida a los conflictos políticos, (...) este hecho es importante ya que permite más adelante la reunión en España, previo a la firma de Esquipulas II”.

55/ Presidente del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, Región Metropolitana, secretario general del Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (1969-1974), diputado y embajador de Guatemala en España (1987). Fue asesinado en la Ciudad de Guatemala el 1 de agosto de 1989.

56/ Entrevista a Gustavo Meoño Brenner, miembro de la Dirección del EGP, director del Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), 1 de junio del 2017.

Gerardi impulsaron el diálogo nacional; la CNR convocó al gobierno y a organizaciones sociales, lo que permitió la participación de la sociedad civil en procesos subsiguientes.

Del diálogo nacional no surgieron propuestas concretas para una mesa de negociaciones. Sin embargo, fue un espacio que permitió discutir los problemas medulares del país, y que sentó las bases para las fases siguientes de la negociación.

En 1990, el presidente Cerezo creó la figura del conciliador y delegó la representación del gobierno en la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), convocando a una reunión en Oslo. En esa reunión, la CNR y la URNG acordaron iniciar un proceso para lograr la paz y el perfeccionamiento de una *democracia funcional y participativa* en Guatemala, firmando el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos.

En esta reunión se designó como conciliador al obispo Quezada Toruño y se solicitó a la ONU el nombramiento de un observador, lo que situó el proceso de negociación de la paz en Guatemala en el ámbito político internacional. El Acuerdo de Oslo estableció la metodología de trabajo: ronda de encuentros de la URNG con sectores de la sociedad civil y reuniones entre el gobierno y la URNG con la participación de la CNR.

En 1990 el ministro de la Defensa declaró que el ejército era *tajante en su decisión de que el gobierno sólo dialogaría con la URNG si deponía las armas*, a pesar del diálogo que esta mantenía con diversos sectores sociales. El clima de inseguridad y violencia se agudizó, con asesinatos y desapariciones forzadas, culminando el año con la masacre de Santiago Atitlán.⁵⁷

En 1991, el presidente Serrano presentó el Plan Total de Paz, proponiendo a la URNG un alto al fuego y su rendición inmediata, para luego pasar a negociar las

57/ Sobre la masacre de Santiago Atitlán ver: Murga Armas, Jorge (1997). *Santiago Atitlán. Organización comunitaria y seguridad de los habitantes. Un reto para la paz*. En: Elías Carranza, Coord. (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea; Sosa, Mario (1998). *Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán*. Guatemala: Escuela de Historia, Área de Antropología USAC, SERJUS.

condiciones de su reinserción política. En ese mismo año se produjeron cambios en la cúpula militar, se fortaleció la influencia del Estado Mayor Presidencial y se consolidó el poder del ministro de la Defensa.

Esta ofensiva militar fue acompañada de una nueva propuesta de Serrano ante Naciones Unidas, en la que aceptaba que ese organismo se hiciera cargo de la verificación de los compromisos. Dicho plan se planteó en una coyuntura compleja en términos de presiones internacionales, que incluía la formación del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz, concesión del premio Nobel de la paz a Rigoberta Menchú y del premio Nobel alternativo a Helen Mack, y dar inicio al retorno de refugiados al país.

Desde 1992 se venía gestando una alianza entre oficiales constitucionalistas y empresarios modernizantes. Uno de los puntos de coincidencia entre sectores empresariales y militares que rechazaron el golpe de Serrano fue el diseño de un proyecto económico y político de posguerra que atrajera inversiones, lo que permitiría la reestructuración del ejército y el reordenamiento de la economía.

Las negociaciones ocurridas entre 1993 y 1995 fueron un proceso de avance sin retorno. Se determinó que Naciones Unidas pasara a ser moderador del proceso, se estableció un grupo de países amigos, se dio participación a la sociedad civil a través de la Asamblea de la Sociedad Civil y se fijó un nuevo calendario de reuniones.

Las prioridades políticas del gobierno de Arzú se centraron en la *clausura* del conflicto armado interno, la depuración del ejército y la resolución del déficit fiscal. Al implementar el primer punto, propone una nueva agenda de negociaciones, mismas que se reanudan bajo los auspicios de la ONU y la OEA. En enero de 1997 el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA, (resolución 1094/1997), con el objetivo de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y del cese al fuego. Dio por terminada su labor en 2004.

El proceso de negociación de la paz en Guatemala duró diez años, durante los cuales se suscribieron en total 14 acuerdos que culminaron con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996 en la Ciudad de Guatemala, nueve años después del Acuerdo de Esquipulas II, lo que puso fin a más de tres décadas de conflicto armado interno.

2.4. Dinámicas sociopolíticas: gobiernos asediados por el empresariado y el ejército; movimiento social entre la represión y la renovación

Entre 1989-1990 participaron en el diálogo nacional unas 47 organizaciones de sectores sociales, cooperativistas, periodísticas, religiosas y gubernamentales. Es de destacar la ausencia del CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras) y de la UNAGRO (Unión Nacional Agropecuaria), instancias que representan los intereses de la oligarquía, bajo el argumento de que ese diálogo nacional se utilizaba para fines políticos, y cuestionando su representatividad.

El CACIF y la UNAGRO no aceptaron discutir aspectos de la estructura socioeconómica que afectaran sus intereses, lo que se manifestó en la huelga empresarial de 1987. Rechazaron los planes de reordenamiento económico y social y el plan de reorganización nacional de la administración Cerezo, que incluía reformas estructurales para revertir la deuda social del Estado: entrega de fincas a campesinos, reforma tributaria, alza al IVA, control de evasión de impuestos de empresas desde el Ministerio de Finanzas.

A su vez, se gestó descontento en sectores del ejército en torno a varios asuntos, entre ellos, el anuncio de la lucha contra la corrupción a partir de que las alusiones a *la corrupción del pasado* podían referirse al ejército; la política exterior de neutralidad activa, anunciada en el marco de las reuniones de Esquipulas, así como la política desarrollista del gobierno. Durante los últimos años de su mandato, Vinicio Cerezo enfrentó protestas sociales e intentos de golpe de Estado en 1988 y 1989.

En el plano militar, el ejército aumentó la presión en zonas de acción de la ORPA (Organización del Pueblo en Armas) y el EGP (Ejército Guerrillero de los Pobres), lanzando la ofensiva de fin de año en 1986, la construcción de aldeas modelo en 1987 y el plan de campaña Unidad 88. El intento de golpe de 1989 cambió la correlación de fuerzas, recuperando la Junta de Comandantes el carácter de órgano corporativo del ejército frente al gobierno. Se mantuvo la institucionalidad del proceso democrático desarrollista del ejército, así como las relaciones internacionales. La violencia en el país continuó; se estima que en este periodo hubo 19,981 muertes violentas.

La intimidación y represión a actores políticos y al movimiento social y popular no desaparecieron durante el primer gobierno civil ni en los subsiguientes de este período. Los casos más notables fueron el asesinato en 1993 de Jorge Carpio Nicolle, periodista, candidato presidencial por la Unión del Centro Nacional (UCN) en 1985, y el asesinato (11 de septiembre de 1990) de la antropóloga Myrna Mack, fundadora e investigadora de AVANCSO, experta en la problemática de los desplazados internos a causa del conflicto armado interno, crimen perpetrado por un especialista del ejército y miembro del Estado Mayor Presidencial.

Las Comunidades de Población en Resistencia (CPR), constituidas por desplazados internos, eran consideradas estratégicas por los militares en sus últimos planes de campaña. “El objetivo del ejército era recuperar a los desplazados para erosionar la base social de la guerrilla y eludir el costo político de reconocerle beligerancia a la guerrilla en la víspera del inicio de las conversaciones de paz” (ODH Arzobispado de Guatemala, 1998, Tomo III, p.292). Las declaraciones de las CPR rompieron la línea de operación militar del momento, lo que repercutió en la seguridad del Estado. En este contexto se realizaron elecciones generales en 1990.

En contraposición, se generaba una crisis de credibilidad en el sistema institucional político y surgía un nuevo movimiento social, con raíces en la dinámica de la guerra, que demandaba acabar con la impunidad y con la violación de los derechos humanos. A continuación, algunos de sus principales elementos:

- › Salida a la luz pública de las Comunidades de Población en Resistencia (CPR), planteando ser reconocidas como población civil no combatiente.
- › Demandas de organizaciones de familiares de víctimas del CAI y ocupación de fincas por el movimiento campesino para buscar soluciones salariales y acceso a la tierra.
- › Conformación de la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados (CCPP), el Foro de Guatemaltecos Democráticos (FDG), el Consejo Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), el Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), el Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG) y el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), entre otros.
- › La reaparición del Comité de Unidad Campesina (CUC) y la carta pastoral *El Clamor de la Tierra* provocaron reacciones de UNAGRO, CACIF y de algunos partidos de derecha.

- › Surgimiento del movimiento indígena a partir de la campaña continental 500 Años de Resistencia Indígena y Popular, convirtiéndose en una expresión social que exigía y exige sus derechos colectivos.

El gobierno y el ejército respondieron con represión y acusaciones al movimiento social de ser parte de la guerrilla. Al mismo tiempo, casos como el de Myrna Mack, Michael Devine y Diana Ortiz⁵⁸ y la evidencia de la implicación de mandos militares con el narcotráfico, generaron presiones por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos y de su embajada en el país, instando a respetar los derechos humanos.

El presidente Serrano destituyó en 1992 al ministro de la Defensa y al jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, lo que generó una crisis interna. Asumieron el control del ejército sectores proclives a una victoria militar sobre la guerrilla (grupo denominado La Cofradía), desplazando al sector afín a una salida política y negociada, que realizaba acercamientos a sectores empresariales, políticos y profesionales para limitar el gobierno de Serrano (grupo denominado El Sindicato).

Con De León Carpio en la presidencia (1993-1996), el sector empresarial amplió su influencia y aumentó la presión para lograr el control del poder ejecutivo y de instituciones como la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia. El gobierno, que inicialmente impulsó acciones para la depuración de la institucionalidad estatal, “terminó envuelto en las redes de la corrupción y el compadrazgo que desde 1985 han acompañado a los presidentes civiles” (ODH Arzobispado de Guatemala, 1998, Tomo III, p.327).

Las acciones impulsadas por el gobierno de De León Carpio para la depuración de los poderes judicial y legislativo recibieron presiones del sector empresarial, por lo que el sistema político se mantuvo en permanente crisis. Los empresarios presionaron por una depuración que aumentara su influencia a partir de una legalidad institucional, llegando en 1993 a plantear elecciones anticipadas. El presidente De León se acercó al Estado Mayor Presidencial (EMP) para reforzar su autoridad, en lo que tuvo un papel importante la corriente desarrollista del ejército, que impulsó *planes de reconstrucción para la posguerra*.

^{58/} Michael Devine, ciudadano estadounidense asesinado el 8 de junio de 1990 en Petén; Diana Ortiz, religiosa católica estadounidense, detenida y torturada por militares en 1989.

2.5. Institucionalidad democrática centrada en la persona humana. Deudas con pueblos indígenas y otras colectividades

2.5.1. Nueva Constitución de la República de Guatemala

La nueva Constitución de la República como ley fundamental del Estado de Guatemala afirmó la importancia de la persona humana y colocó los derechos individuales y sociales, así como los deberes y derechos cívicos y políticos, en un nuevo marco de la organización del Estado. Jurídica y políticamente proclamó la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, así como la decisión de impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular con apego al Derecho. En su estructura el Estado se define libre, independiente y soberano, su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, su poder radica en el pueblo, quien lo delega para su ejercicio en los tres organismos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

Entre los derechos individuales contempla el derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad de todos los seres humanos, así como a la libertad de acción, y proscribire las detenciones ilegales o arbitrarias y los tribunales especiales o secretos. Consigna el principio de presunción de inocencia, de publicidad del proceso, de no retroactividad de la ley; la pena de muerte no podrá imponerse con fundamento en presunciones, tampoco a las mujeres, ni a los mayores de 60 años, ni a reos de delitos políticos y comunes conexos con los políticos, y establece que el Congreso de la República podrá abolir la pena de muerte. Estipula, asimismo, la inviolabilidad de la vivienda, de la correspondencia, de documentos y libros, y reconoce la libertad de movimiento dentro y fuera del territorio nacional; no puede denegarse el pasaporte ni otros documentos de identificación.

Al tema de los pueblos indígenas solamente le dedica cuatro artículos, donde se les define como comunidades indígenas; no se les reconoce como pueblos originarios. Se establece que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena y sus respectivos idiomas. Además, indica que se dará protección a las tierras, a las cooperativas agrícolas indígenas o a cualquier otra forma de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, manteniendo las formas que tradicional e históricamente han utilizado para su administración.

En lo que atañe a la población LGBTI, la Constitución no regula derechos para esa comunidad, aun cuando Guatemala es uno de los países signatarios de la Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género de las Naciones Unidas.

2.5.2. Institucionalidad y normativa

En este período se crea normativa e institucionalidad en diversas materias: para el fortalecimiento del Estado, lo que implica la descentralización, un proceso en el cual el Estado delega capacidades de decisión en unidades menores de su estructura organizativa en varios territorios. Se crea asimismo el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, se divide la administración en cuatro niveles de consejos: nacional, regional, departamental y municipal, y se crean los respectivos consejos en cada uno de los departamentos. Para ello se promulga la Ley Preliminar de Regionalización (1986), la Ley de Consejos de Desarrollo (1987) y el Código Municipal (1988). A partir de la nueva Constitución se instaura la Corte de Constitucionalidad (1986), se crean leyes para los órganos del Estado (judicial, legislativo), así como el Código Procesal Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de Contrataciones del Estado.

En materia de derechos humanos se crearon nuevas leyes de hábeas corpus y de amparo, un comité legislativo de derechos humanos, y se establece en 1987 la Oficina del Procurador de Derechos Humanos y la figura del procurador.

Respecto de los derechos culturales y derechos de los pueblos indígenas, se crean el Ministerio de Cultura, la Academia de Lenguas Mayas y la Ley del Día del Garífuna.

En cuanto a organización y libertad sindical, se promulga la Ley de Sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado.

Durante el conflicto armado interno fueron destruidos los registros ciudadanos de las municipalidades. Para el ejercicio del derecho a la identidad, se promulgan la Ley Temporal de Reposición e Inscripción de partidas de nacimiento de registros civiles destruidos por la violencia, y la Ley de Documentación Personal de la población desarraigada. Sobre la violencia e impunidad se promulga la Ley de Creación del Consejo Nacional contra el crimen, la delincuencia, la violencia y la impunidad, así como la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar. A su vez se promulga la Ley de Reconciliación Nacional.

2.6. Avances y retrocesos

Durante este período (1986-1996) Guatemala transita del conflicto armado interno y del genocidio al proyecto democrático desarrollista militar, a partir de un pacto entre el ejército y las élites económicas y políticas.

La nueva Constitución contiene aspectos que configuran este proceso, la nueva institucionalidad que se crea, el sistema político y la estructura económica:

- › Define un régimen de propiedad que excluye su función social.
- › Pone énfasis en el desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento del poder local.
- › En cuanto al sistema de partidos políticos, se norma la realización de una segunda vuelta electoral, obviando la elección de segundo grado por el Congreso, se prohíbe la reelección presidencial y la elección de quienes hayan participado en golpes de Estado, se promulga la independencia del Tribunal Supremo Electoral.
- › Crea una nueva institucionalidad: la Procuraduría de los Derechos Humanos y la figura del procurador, así como la Corte de Constitucionalidad.
- › Define la elección de funcionarios para garantizar el requerimiento de independencia; así como mecanismos de postulación y elección de magistrados del organismo judicial, del procurador y de la Corte de Constitucionalidad
- › Se definen aspectos relacionados con la preservación y defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, los momentos de tensión y parálisis muestran la dificultad de la discusión sobre aspectos tales como los derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, aspectos socioeconómicos y conflictividad agraria. Desde los pueblos indígenas y organizaciones campesinas se impulsaron propuestas concernientes a su identidad y derechos, aunque en la práctica “se logró muy poco debido a que eran propuestas no vinculantes, era una negociación de las dos partes: gobierno de turno y el movimiento revolucionario”.⁵⁹

59/ Entrevista a Daniel Pascual, coordinador del Comité de Unidad Campesina (CUC), 12 de junio del 2017.

Se creó una nueva normativa e institucionalidad del Estado que sigue vigente. En los gobiernos de este corte analítico, particularmente en el de Cerezo y en el de León Carpio, se crearon condiciones para la separación e independencia de los poderes del Estado. Se dio inicio al proceso de descentralización de las funciones de la institucionalidad estatal hacia lo departamental y municipal.

La sociedad enfrentó olas de violencia política y violación a los derechos humanos por obra del ejército. El repudio de la población y el ejercicio de una autoridad civil se ejemplifican en el caso de la masacre de Santiago Atitlán, donde por primera vez el alcalde, como autoridad representativa de la comunidad, denunció el hecho y pidió justicia y el retiro del destacamento militar.

Los gobiernos del período enfrentaron la constante oposición del sector empresarial a una reforma fiscal, además de inestabilidad económica e inflación, lo que deterioró el nivel de vida de la población. A ello se sumaron denuncias constantes de corrupción de funcionarios de gobierno.

3. CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y DEMOCRACIA NEOLIBERAL (1997-2011)

Las cuatro administraciones de gobierno de este período impulsan la aprobación de la gestión normativa y la creación de institucionalidad relacionada con los Acuerdos de Paz (institucionalidad de la paz) en cumplimiento del Acuerdo de Esquipulas; impulsan también el cronograma de implementación de los acuerdos definido entre el gobierno de Guatemala y la URNG. Asimismo, se concreta la privatización de entidades públicas y el impulso de políticas neoliberales, se fortalecen alianzas entre el Estado y empresas nacionales y transnacionales para promover industrias y proyectos extractivos (IPE) en el país.

Se observa cómo el proyecto democrático desarrollista del ejército, el impulso de políticas neoliberales y la privatización de entidades del Estado configuran y reconfiguran relaciones de poder político y económico que debilitan la institucionalidad estatal a través de la creación de normas y regulaciones que permiten negocios de empresas privadas con el Estado. Esto generó una dinámica que ha permitido a individuos, grupos y corporaciones nacionales e internacionales, así como a grupos ilegales, intervenir en procesos públicos de modo tal que se generalizó la impunidad

y la corrupción. Se va configurando la intervención de estos actores en negocios públicos, así como en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para la obtención de beneficios en detrimento del interés público, fenómeno que se ha denominado “captura del Estado” (Garay, Salcedo et al., 2012:35).

3.1. Procesos electorales, partidos políticos

En este período se efectúan tres procesos de elecciones generales y una consulta popular para reformas a la Constitución, en apego a los Acuerdos de Paz.

En mayo de 1999 se lleva a cabo una consulta popular para aprobar o rechazar las reformas a la Constitución con las que se pretendía dar cumplimiento a varios de los Acuerdos de Paz más importantes. Asistió a votar el 18.5% de la población empadronada, es decir, menos de uno de cada cinco inscritos en el padrón electoral.

A partir del reparo presentado ante la Corte de Constitucionalidad por el hecho de que se pidiera responder sí o no a 50 modificaciones a la Constitución, se llegó a un acuerdo legislativo por el que la población debía responder solamente a cuatro preguntas sobre nación y derechos sociales, organismo legislativo, organismo judicial y administración de justicia. En las cuatro preguntas el “no” resultó mayoritario, un poco más de un 1.5% de los empadronados votó nulo o en blanco. Un aspecto importante de los resultados refiere que en los departamentos de mayor población ladina o mestiza ganó el “no”, en los de mayor población indígena prevaleció el “sí”; en los departamentos donde el conflicto armado interno tuvo mayores repercusiones en la población ganó el “sí”.

Culminó así un largo proceso de negociación con el que se pretendía efectuar modificaciones constitucionales que permitiesen la consolidación de la paz y el fortalecimiento de la democracia; el triunfo lo obtuvieron grupos y sectores conservadores opuestos al proceso de pacificación y a los Acuerdos de Paz, y por ende, a las reformas a la Constitución.

Las elecciones generales de noviembre de 1999 transcurren en un contexto de procesos políticos simultáneos e interrelacionados. Participa la URNG haciendo efectivo el *Acuerdo sobre bases para su incorporación a la legalidad como partido político*, en alianza con otras organizaciones de izquierda, lo que dio lugar a la coalición Alianza Nueva Nación.

Se presentan los resultados de los informes sobre la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)⁶⁰ y el de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH),⁶¹ que identifican al ejército y a entidades del Estado como principales responsables de los hechos de violencia y delitos de lesa humanidad durante el CAI. Se vive un clima de descontento por los actos de violencia política y común, y surgen acusaciones de corrupción en la venta de activos estatales, y de poca transparencia en el gasto público. Se manifiesta una polaridad derivada de los resultados de la consulta popular.

Se efectuaron procesos electorales para elegir presidente entre 11 candidatos de 12 partidos, 113 diputados al Congreso, de los cuales 22 se eligen a través de listas nacionales, y 91 vía distritos electorales, mecanismos que siguen vigentes hasta la actualidad. Se llevó a cabo una segunda vuelta en la que resultó ganador Alfonso Portillo, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido que alcanzó mayoría parlamentaria absoluta con 63 diputados.

En el año electoral 2003, Estados Unidos descertifica a Guatemala en la lucha contra el narcotráfico, ante el descenso de las incautaciones, la ausencia de aprehensiones de jefes de carteles y el aumento de indicios de que altos funcionarios y exmilitares estaban involucrados en negocios delictivos. El clima preelectoral se agudiza al ser rechazada la candidatura de Ríos Montt por el Registro de Ciudadanos del TSE y la CSJ, a la luz del artículo 186 de la Constitución. Ríos Montt presenta amparo ante la CC, la que emite un fallo inapelable, con cuatro votos a favor y tres en contra, y revoca así el fallo anterior y ordena el registro de su postulación.

En respuesta, se presenta amparo ante la CSJ, la que deja sin efecto el fallo. Ante ello, Ríos Montt advierte de posibles actos de violencia. El partido de gobierno moviliza a exmiembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y correligionarios, y el 24 de julio de 2003 ocupan las calles, lo que genera acciones violentas y caos

60/ El Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, *Guatemala Nunca Más*, elaborado por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, se presentó el 24 de abril de 1998.

61/ La Comisión para el Esclarecimiento Histórico fue establecida mediante el Acuerdo de Oslo a fin de esclarecer la violación a los derechos humanos y los hechos de violencia ocurridos durante el CAI. El informe denominado *Guatemala, Memoria del Silencio*, fue presentado el 25 de febrero de 1999.

en la ciudad de Guatemala. Pese a las reacciones de condena de la ONU, la OEA y la Unión Europea, el 30 de julio la Corte de Constitucionalidad (CC) responde favorablemente, autorizando a proceder sin demora a la inscripción de la candidatura de Ríos Montt.

Este caso ilustra los intereses políticos en el máximo tribunal permanente de defensa del orden constitucional, la Corte de Constitucionalidad, al tomar decisiones que entran en conflicto con la disposición constitucional de otros órganos jurisdiccionales, como la Corte Suprema de Justicia (CSJ), y el Tribunal Supremo Electoral (TSE). El desacato a la prohibición de inscribir como candidato presidencial a un golpista pone en entredicho la independencia, legalidad y transparencia de las decisiones de las instituciones. Estas irregularidades, que se suceden en el tiempo, agravan la crisis de legitimidad de las instituciones judiciales en el país y llevan implícito el incumplimiento de la Agenda de la Paz.

En un clima de descontento social, violencia e inseguridad, el TSE convoca a elecciones el 15 de mayo del 2003 para elegir presidente y vicepresidente, 158 diputados al Congreso de la República (31 por lista nacional y 127 por distritos electorales). En segunda vuelta resulta ganador Oscar Berger Perdomo para el período 2004-2008, con el 54.1% de los votos.

En esta elección la población empadronada mostró un incremento del 13.78% respecto de la elección de 1999. Participaron 22 partidos, de los cuales 17 participaron en las cinco elecciones. En 113 municipios se inscribieron 186 comités cívicos electorales como postulantes a los concejos municipales. El total de candidaturas inscritas por partidos políticos y comités cívicos ascendió a 29,419, el 10% de estas fueron mujeres (2,735). (ASIES, 2005).

Las elecciones contaron con la presencia de un amplio grupo de observación electoral internacional, y por primera vez el acompañamiento de observación nacional, en el que participaron el Programa de Análisis Electoral, el Mirador Electoral, integrado por centros de estudio e investigación, la Misión Indígena de Observación Electoral, el Proyecto de Observación Electoral de la institución del procurador de los derechos humanos y el Programa de Observadores Electorales del CACIF.

Destaca en esta elección el clima de incertidumbre y confrontación generado por varios factores de tensión:

- › La candidatura presidencial de Efraín Ríos Montt, quien desde el año 2000 ejercía la presidencia del Congreso;
- › El otorgamiento de resarcimiento monetario a exmiembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), quienes mediante acciones de facto demandaron ese pago;
- › Que la dirección del proceso electoral estuviese a cargo de un cuerpo de magistrados recién electos (julio 2002) y sin experiencia;
- › Confusión generada por el proceso de actualización de datos en 17 municipios para votar en el lugar de residencia.

Las elecciones generales del 2007 tuvieron como característica la implementación de las reformas a la Ley Electoral y de partidos políticos, lo que implicó cambios en el TSE: la descentralización de las juntas receptoras de votos y la transmisión de resultados, especialmente de los centros ubicados en comunidades rurales. Por primera vez se establecieron mecanismos de fiscalización de los fondos de campaña de los partidos, así como de los espacios y tiempos de campaña en los medios de comunicación, a fin de transparentar el proceso electoral (ASIES, 2005).

Participaron un total de 14 candidatos del mismo número de partidos. En la segunda vuelta gana Álvaro Colom, del partido Unión Nacional de la Esperanza (UNE) con el 52.8%, frente a Otto Pérez Molina, del Partido Patriota (PP).

Con respecto al período anterior se observa una disminución general de los partidos participantes en las elecciones de este período: 11 en las dos primeras y 14 en la tercera. Sin embargo, la pluralidad política se amplía con la participación de la URNG como partido político. El número de diputaciones aumenta debido al crecimiento poblacional, y si bien sigue siendo baja la participación de mujeres, esta aumenta en diputaciones y en corporaciones municipales. De igual forma, hay un aumento de indígenas en diputaciones, principalmente de hombres.

3.2. Privatización de entidades del Estado

La llegada de Álvaro Arzú Irigoyen al gobierno (1996-2000) representa el retorno de las élites económicas tradicionales a la administración del Estado (Casaús, 2007). Incorporó en su gabinete de gobierno a empresarios, profesionales, académicos, exmilitantes guerrilleros con quienes tenía amistad desde la universidad,

uno de ellos Gustavo Porras Castejón, a quien nombró secretario privado de la Presidencia y coordinador gubernamental de la Comisión de Paz (COPAZ).

Firmados los Acuerdos de Paz, sectores opositores del ejército y del empresariado lanzan una campaña planteando la ilegitimidad de la URNG para firmar la paz, por ser un grupo al margen de la ley. Se aduce intervencionismo internacional en la política interna, y se cuestiona principalmente la presencia de Naciones Unidas.

Al mismo tiempo, se impulsa la modernización de la administración pública mediante la descentralización de las funciones públicas, así como la privatización de entidades estatales. A manera de ejemplo:

- › Se elabora una nueva ley de telecomunicaciones que establece un marco regulador que privatizó la operación de los servicios de telefonía y la administración del espectro radiofónico. Esta medida ha afectado hasta la actualidad el acceso de las radios comunitarias a frecuencias, y ha generado conflictos e incluso allanamiento y cierre de algunas radioemisoras, por considerar que al no comprar la frecuencia quedan al margen de la ley.⁶²
- › Se vende la compañía de telefonía del Estado, GUATEL. Para facilitar su venta y cumplir el requisito constitucional de una mayoría de dos tercios en el Congreso para la enajenación de instituciones autónomas, se modificó la Ley de Procuraduría Pública, lo que permitió transferir la propiedad estatal a una nueva empresa de acciones. Se dispuso el proceso de privatización de GUATEL, por el cual quedó convertida en una figura organizacional no existente en el país, una propiedad estatal unitaria, semejando una compañía estatal de accionistas. El 85% de las acciones se transfirieron a una subsidiaria de TELGUA. El gobierno anuncia la venta de hasta el 95% de los 28,8 millones de acciones, que se transfirieron al Citibank en Nueva York.
- › Mediante la Ley General de Electricidad se desincorporó el área de distribución de la empresa eléctrica, se liberaliza la generación y conducción de electricidad y los precios por la prestación del servicio. Se establece un mercado mayorista *libre y competitivo entre generadores, distribuidores y grandes clientes* (Art. 44), lo que requiere el libre acceso a los sistemas de transmisión

62/ Entrevista bajo anonimato al coordinador de una radio comunitaria, Alta Verapaz, 25 de mayo del 2017.

(Art. 1), para lo cual se desintegra verticalmente la industria eléctrica, y se desagregan las actividades de generación, transmisión y distribución (Art. 7). Con esta normativa, los gobiernos subsiguientes, en el marco de la transformación de la matriz energética, incentivan la inversión, nacional y transnacional, a fin de construir plantas hidroeléctricas.

La privatización de la generación y distribución de energía —y por ende, la construcción de hidroeléctricas, así como la exploración y explotación de petróleo y minerales, la construcción de carreteras y producción de agrocombustibles— generaron en este período y en el siguiente amplias movilizaciones sociales, principalmente de comunidades y organizaciones indígenas que reivindicaban su derecho a ser consultadas, establecido en el Convenio 169 de la OIT.

3.3. Dinámicas sociopolíticas y respeto a las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Viejas raíces del poder, nuevas manifestaciones sociales de resistencia

3.3.1. Inseguridad y violencia

Durante este período (1997-2011) se incrementa la conflictividad agraria y aumentan las ocupaciones de fincas por campesinos indígenas y mestizos sin tierra, apoyados por organizaciones como el CUC, CNOC y Plataforma Agraria. Ello recibe como respuesta desalojos violentos y pérdida de vidas humanas a manos de la policía nacional.

Ante el clima de inseguridad, violencia, asesinatos y extorsiones de grupos de pandilleros (maras) los gobiernos respondieron con el despliegue de patrullajes conjuntos del ejército y la policía, lo que significó, para la sociedad y para las organizaciones de derechos humanos, la manifestación de una remilitarización del país en período de paz. En comparación con el período anterior (1986-1996), las muertes violentas aumentaron en las cuatro administraciones de gobierno, alcanzando una cifra estimada de 67,730.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA, en sus informes de 1995 y 1996 reporta algunos avances en derechos humanos, pero también graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos que quedan impunes,

la ineficacia del sistema de administración de justicia, que no respeta el debido proceso, y la existencia de intimidaciones y amenazas a jueces, fiscales, abogados defensores, víctimas y sus familiares.

En esos informes, que revelan la captura del Estado, resulta muy relevante el hecho de que se reconoce que existen en el país cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) que tenían estructuras clandestinas utilizadas por agentes del Estado; se reconoce asimismo la existencia de grupos de seguridad privados vinculados a operaciones ilícitas (contrabando y narcotráfico) que cuentan con el apoyo, tolerancia, encubrimiento o participación de agentes del Estado.

Un hecho paradigmático durante la administración Arzú fue el asesinato del obispo Juan Gerardi Conedera, el 26 de abril de 1998, en su propia residencia, dos días después de haber presentado en la Catedral Metropolitana el Informe REMHI. La escena del crimen fue alterada —“contaminada” en términos policiales— sindicando de ello a miembros del Estado Mayor Presidencial (EMP); esa alteración fue verificada por agentes del FBI, cuya colaboración fue solicitada.

El Ministerio Público presentó acusación formal por delito de ejecución extrajudicial contra el capitán Byron Lima Oliva,⁶³ el coronel retirado Byron Lima Estrada, el exespecialista del ejército Obdulio Villanueva y el sacerdote Mario Orantes, acusados de participar en el asesinato. El Tribunal, considerando el crimen como una ejecución extrajudicial perpetrada con medios y personal del Estado e impulsada por un evidente móvil político, dictó sentencia de 30 años de prisión inconvertibles para Lima Estrada, Lima Oliva y Villanueva como coautores del crimen; al sacerdote Orantes, por su complicidad, se le sentenció a 20 años. Otro ejemplo de lo que narra MINUGUA en su informe es el siguiente:

en los primeros meses de 1997, personas vinculadas a AVANCSO fueron víctimas de amenazas de muerte e intimidaciones, aparentemente en relación con el proceso judicial que se seguía contra los presuntos autores intelectuales de la ejecución extrajudicial en 1990 de Myrna Mack, una de las fundadoras de AVANCSO (Human Rights Watch, 1998).

63/ Byron Lima Oliva fue asesinado en la cárcel de Pavón el 18 de julio de 2016 por un comando que ingresó al centro carcelario. No se han hecho capturas a la fecha (agosto 2017).

Las presiones para la depuración y reducción del ejército, según el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*, generaron a lo interno del mismo nuevas corrientes y luchas de poder. Por un lado, un grupo encabezado por el entonces coronel Otto Pérez Molina estaba interesado en llegar a acuerdos con el sector modernizante empresarial a fin de participar en el proceso de privatización y en proyectos económicos luego del proceso de paz. Por otro lado, un grupo liderado por exoficiales que habían lucrado con el patrimonio del Estado planteaba que las empresas que se iban a privatizar eran estratégicas y debían mantenerse bajo control estatal (ODH, Arzobispado de Guatemala, 1998, Tomo III, pp. 331-334).

3.3.2. Políticas sociales, vulneración de derechos, crisis social

Durante la administración de Portillo se aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza con la finalidad de impulsar un crecimiento de la economía no menor al 4% anual, aumentar la recaudación tributaria, reducir el gasto público y reorientar recursos al gasto social.

La inclusión en el gabinete de Portillo y en sus círculos de influencia de militares vinculados al CAI, así como la firma del Tratado de Libre Comercio con México y con los países centroamericanos, contrastan con el discurso populista de fortalecer un proyecto nacional. Se configura una nueva y compleja situación social, a partir de las acusaciones que hizo el gobernante contra sectores empresariales, agencias internacionales, ONG y de derechos humanos de interferir en el impulso de las políticas de gobierno. Al final de su administración reconoce el fracaso de su reforma fiscal, y responsabiliza de ello al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), que mediante numerosos recursos legales detiene la reforma.

Las condiciones y niveles de vida de la población se ven deterioradas. Informes del Banco Mundial y de la ONU sobre el desarrollo humano en el país indican que el 56% de la población era pobre y otro 27% era paupérrima. La situación de desnutrición y hambruna de la niñez chortí en el oriente del país lleva a declarar “estado de calamidad pública” por 30 días, con reparto de víveres en colaboración con la FAO. En el rango mundial de desarrollo humano Guatemala pasa de estar en el año 1997 en el puesto 108 con un IDH de 0,523, al puesto 125 con un IDH de 0,616 en el 2011.

Según la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos efectuada en 2004, el 75.4% de la PEA trabajaba informalmente. Si bien los salarios mínimos fueron congelados en 2005, el empleo no creció. El pacto fiscal subió el impuesto al valor agregado (IVA) en dos puntos y permitió un aumento marginal al impuesto sobre la renta (ISR), lo que fue motivo de descontento para la población en general. Si bien la recaudación tributaria aumentaba lentamente, el crecimiento del gasto social fue mínimo.

Se agudizó la represión contra organizaciones y movimientos sociales. El presidente pidió la dimisión del ministro de Gobernación ante las denuncias de agravamiento de actos de agresión, intimidaciones y amenazas de muerte a integrantes de ONG, dirigentes indígenas, campesinos y sindicalistas. Se nombra al general Eduardo Arévalo Lacs, quien fungía como ministro de la Defensa, en sustitución de Byron Barrientos, quien había sido jefe de la sección de inteligencia de la zona militar 21 de Cobán, incumpliendo así el compromiso asumido por el Estado en los Acuerdos de Paz sobre la desmilitarización de la seguridad pública. Los informes de MINUGUA y la representante del secretario general de la ONU en materia de defensores de los derechos humanos, Hina Jilani, reportaban indicios de que militares e integrantes de grupos paramilitares actuaban con impunidad.

3.3.3. Seguridad pública, corrupción, incumplimiento de los Acuerdos de Paz

La estrategia de seguridad pública de la administración Portillo incluyó reformas a la Ley de la Policía Nacional Civil, PNC, creada en el marco de los Acuerdos de Paz, y suprimió la obligatoriedad de que los puestos fuesen ocupados por personal de carrera proveniente de la propia institución. Este cambio permitió “que el Ministro de Gobernación pudiese nombrar al frente de la institución a cualquier persona, lo que hizo de esta función un botín político” (Hernández Batres, 2004). El presupuesto para la formación de nuevos agentes se redujo en un 80%.

Las siguientes administraciones de este período emprendieron acciones encaminadas a su profesionalización. Sin embargo, las acusaciones de corrupción, su vinculación con actos ilícitos, la represión a movilizaciones sociales —que incluso llegó a causar muertes— suscitaron descontento y desconfianza de la población ante esta entidad supuestamente garante de la seguridad ciudadana.

Si bien se ejecutaron acciones para la desmovilización de las fuerzas armadas, según los Acuerdos de Paz se utilizaron fuerzas del ejército para la seguridad pública. En respuesta a la violencia en el país, el Congreso aprobó el Decreto Legislativo 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil. Esta ley reconoce en sus considerandos la existencia del crimen organizado (*grupos antisociales que cometen hechos criminales y acciones delictivas, incluso en redes organizadas y con propósitos desestabilizadores*),⁶⁴ pero por otra parte argumenta que el ejército debe actuar en conjunto con las fuerzas de seguridad civil.

Estas medidas muestran que las reformas y el funcionamiento de la Policía Nacional Civil (PNC) se supeditaron a intereses políticos y que el ejército desempeñó tareas de seguridad civil. Esta estrategia ha sido utilizada por varias administraciones hasta la fecha, lo que incumple el *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática*.

En cuanto a la gestión de los fondos públicos, varios casos muestran que en esta administración se agudizaron los actos de corrupción al utilizar entidades estatales para intereses privados. A manera de ejemplo, Francisco Alvarado Rosales, quien tenía a su cargo la gerencia de la presidencia, era hijo de Francisco Alvarado MacDonald, gerente del Consejo de Administración del Banco Metropolitano, miembro del Consejo de Administración del Banco Promotor y coordinador de la Comisión Multisectorial de Transporte. En 2001, el presidente Portillo giró instrucciones para que la Junta Monetaria (JM) inyectase 110 millones de dólares a esos bancos; en marzo de ese año, la JM ordena la intervención de los mismos por razón de sus irregularidades administrativas.

Otro caso relevante vincula al presidente y al vicepresidente. Se indaga sobre la apertura de cuentas bancarias a nombre del secretario privado de la presidencia, del vicepresidente y su hijo, y del presidente. Las indagaciones identifican sociedades “de papel” con cuentas en bancos panameños y en tres bancos situados en paraísos fiscales. La Fiscalía contra la Corrupción abrió investigación denominando al caso *Conexión Panamá*, pero la Contraloría General de la Nación, encargada de vigilar las cuentas del Estado, informó que no tenía constancia de desvíos de dinero y ordenó la suspensión de las investigaciones.

64/ Congreso de la República de Guatemala. (16 de junio, 2000). Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, Decreto No. 40-2000. (Énfasis añadido).

Otro caso que ejemplifica la captura del Estado atañe a modificaciones presupuestarias a favor del Ministerio de la Defensa Nacional por 120 millones de quetzales, aprobadas sin justificación razonable. Las investigaciones de CICIG determinaron que 30 millones de quetzales se entregaron en efectivo a José Armando Llor, exgerente del Crédito Hipotecario Nacional, y el resto se depositó en cuentas personales y de familiares del expresidente Alfonso Portillo, del exministro de la Defensa, Eduardo Arévalo, y del exministro de Finanzas, Manuel Maza. El expresidente huyó a México, y fue extraditado cuatro años y siete meses después. El Tribunal undécimo de sentencia penal, por mayoría, absolvió al expresidente y a los dos exministros del delito de peculado; sólo la jueza presidenta de ese tribunal razonó su voto argumentando que sí había pruebas contundentes en contra de los sindicados. Portillo fue extraditado a Estados Unidos por acusaciones de lavado de dinero público a través de bancos estadounidenses durante su mandato. Fue condenado a cinco años y diez meses de prisión, cumplió su sentencia en ese país, y regresó a Guatemala.

La administración Colom, autodenominada socialdemócrata, generó expectativas. Por un lado, en la población rural y en diversas organizaciones sociales en torno a las promesas de campaña en materia de seguridad, respeto a los derechos humanos, vivienda, alto costo de la vida y generación de empleo. Por otro lado, entre grupos económicos, políticos y militares en cuanto a que no implementaría políticas públicas ni reformas fiscales que afectaran sus intereses, y que propiciaría la participación de esos grupos en grandes inversiones relacionadas con industrias y proyectos extractivos (IPE).

En esta administración el gabinete estaba constituido por empresarios y operadores vinculados a transnacionales que financiaron a la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).⁶⁵ Según Solano, en el gobierno de la UNE se identificaron grupos de influencia: agroexportadores y empresarios de la construcción y de la industria textil (AGEXPORT) que ejercían su influencia desde el gobierno de Serrano Elías, además de las élites empresariales y empresarios emergentes.⁶⁶

65/ *El Observador* (2008, febrero-abril). El gobierno de solidaridad de Colom. Guatemala: Año 3, N° 11 y 12, febrero-abril.

66/ *Ibidem*: Solano, Luis (2008). Los círculos de poder en el gobierno de Álvaro Colom y de la Unidad Nacional de la Esperanza, p.30.

En un documento ya desclasificado del Gobierno de los Estados Unidos⁶⁷ que dio a conocer la ONG estadounidense National Security Archive (NSA), se menciona a 74 oficiales vinculados a una estructura de escuchas telefónicas y espionaje. En ese documento figuran integrantes del alto mando militar de Colom: el ministro de la Defensa, Marco Tulio García Franco, y el subjefe del Estado Mayor de la Defensa, Roberto Efraín Rodríguez Girón, quienes fueron parte de la Dirección de Inteligencia (D-2) a finales del gobierno de Vinicio Cerezo.

Durante el período 1986-2011, las respectivas administraciones de gobierno anunciaron que la agenda de seguridad era de importancia para enfrentar la inseguridad ciudadana, la violación a los derechos humanos, la corrupción en las instancias policiales, la penetración del crimen organizado y la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS). Durante la administración de Colom, esta agenda de seguridad se vio debilitada al nombrar para conducir el MINGOB a Carlos Gómez Ruiz, quien fuera señalado por alterar la escena del crimen en el asesinato de Gerardi (1998) cuando Gómez Ruiz era jefe de investigaciones criminalísticas del Ministerio Público en el gobierno de Álvaro Arzú.

De 1986 a 2017 se observa que actores del conflicto armado interno y de otras administraciones de gobierno, así como empresarios vinculados a actos de corrupción, acceden a puestos en la administración pública, a diputaciones y a corporaciones municipales. Por ejemplo, Colom designó como comisionado para la reforma y modernización del Estado a Harris Whitbeck, quien había sido secretario de la presidencia de Portillo y candidato a la vicepresidencia del Partido Patriota (PP) en el 2003, además de fundador del FRG de Ríos Montt.

3.3.4. Políticas neoliberales: promoción de industrias y proyectos extractivos; nuevos movimientos sociales

El gobierno de Berger (2004-2008) reconoció en sus lineamientos generales de gobierno la existencia de la corrupción y la debilidad de las instituciones de Estado. Esta administración se caracterizó por la promoción de las actividades extractivas y de explotación de los recursos naturales del país bajo el argumento de que generaban

67/ Otto, Ángel (2008). Ligan a cúpula militar con estructura de Ortega Menaldo. *Albedrío, Revista de discusión y propuesta social*, Año 5, 2008. <http://www.albedrio.org/htm/noticias/sigloxixi220108.htm>

desarrollo y mejoraban la calidad de vida de la población. Esto se refleja en la política nacional de minería y energía 2008-2015, y el Acuerdo Gubernativo 499-2007, que declara de interés nacional la promoción y fortalecimiento de estos sectores.

Tanto durante la administración de Berger (2004-2008) como en la de Colom (2008-2012) se concedieron permisos de exploración y explotación de petróleo y minerales, y se autorizó la construcción de grandes hidroeléctricas con capital nacional y transnacional.⁶⁸ Estas políticas suscitaron procesos de organización y resistencia popular, particularmente en las comunidades y organizaciones indígenas. Frente a la penetración e instalación de industrias y proyectos extractivos, los pueblos indígenas han asumido la figura de Consejo de Pueblos.

El inicio de este proceso puede ubicarse en el 2005 —año en que se efectuó la primera consulta comunitaria— en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa en el departamento de San Marcos, municipios que se organizaron frente a la minería a cielo abierto de la Mina Marlin. Se han implementado diversas acciones colectivas: manifestaciones pacíficas, toma de tramos carreteros, participación en mesas de diálogo, destacando las consultas comunitarias, principalmente frente a proyectos mineros e hidroeléctricos. Como respuesta a estas acciones colectivas, el Estado ha implementado acciones de criminalización y judicialización contra líderes, lideresas y comunidades.

Desde el período 1997-2011 se ponen de manifiesto dos visiones de país y dos modelos de desarrollo. Uno fundamentado en la inversión extranjera y en la primacía de las empresas privadas sobre el Estado, y otro basado en las necesidades de la población y en la necesidad de explorar propuestas alternativas al modelo de desarrollo dominante. El primero se fortalece a través de la privatización de empresas estatales, así como con el debilitamiento de las instituciones civiles y del Estado como ente regulador y actor fundamental en el desarrollo, contrario a lo definido en el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. Este modelo se reafirma mediante mecanismos autoritarios y represión, en el que “a partir de 2005 se da una expansión del concepto terrorista hacia el clásico activista social y comunitario que emerge a la palestra pública resistiéndose al impulso de la minería de metales a cielo abierto” (Samayoa, 2007).

68/ Ver por ejemplo: Moreno de León & Salvadó (2017); AVANCSO (2016); Yagenova (2017).

El segundo modelo surge a partir de la organización y articulación paulatina de comunidades y pueblos indígenas frente a las industrias y proyectos extractivos (IPE), así como ante la situación histórica de racismo, discriminación y exclusión en la que han vivido. Sus planteamientos se concretan en el documento Demandas y Propuestas Políticas de los Pueblos Indígenas de Iximulew, que en términos generales plantea:

- › Democratización política como paso imprescindible para la fundación de un nuevo Estado.
- › Derecho al territorio y derechos de la Madre Tierra.
- › Autonomía, libre determinación y fundación del Estado plurinacional.
- › Desarrollo del sistema jurídico de los pueblos indígenas y construcción del pluralismo jurídico en el país.
- › Desmercantilización y economía para la vida.
- › Fortalecimiento de sus cosmovisiones e identidades como pueblos indígenas.

Sumado a ello, durante este periodo, en materia de justicia transicional, las organizaciones de familiares de víctimas y sobrevivientes del CAI impulsan acciones para la búsqueda de desaparecidos, exhumaciones de fosas clandestinas, así como juicios contra responsables de delitos de lesa humanidad.

CASOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL (1997-2012)

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
Mirna Mack Chang	Asesinada frente a su oficina en la ciudad de Guatemala por un escuadrón de la muerte el 11 de septiembre de 1990.	Noel de Jesús Beteta. Juan Valencia Osorio (prófugo). Julio David López Aguilar (capturado). José Miguel González Grijalva (capturado).	En 1994 quedó la sentencia firme contra Beteta. Se dejó abierto proceso penal contra Edgar Augusto Godoy Gaitán, Juan Valencia Osorio y Juan Guillermo Oliva Carrera. En 2002 se condenó a Valencia Osorio; en 2004 se confirmó la sentencia de 2002. En 2003 la CIDH emitió sentencia condenatoria contra el Estado guatemalteco.

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
Cándido Noriega Estrada (comisionado militar).	A Noriega se le atribuyeron desapariciones forzadas y violaciones de derechos humanos durante 1982 y 1983 en la comunidad de Tululché, Quiché.	Cándido Noriega Estrada	Primer comisionado militar acusado de genocidio. El 12 de noviembre de 1999 fue condenado a 220 años de prisión; sólo debía purgar 30 años, según la norma establecida en ese momento.
Caso El Jute	El 19 de octubre del 1981 fueron desaparecidas ocho personas (Jacobo Crisóstomo Chagüen, Miguel Ángel Chagüen Crisóstomo, Raúl Chagüen, Inocente Gallardo, Antolín Gallardo Rivera, Valentín Gallardo Rivera, Santiago Gallardo Rivera y Tránsito Rivera) bajo las órdenes del coronel Marco Antonio Sánchez Samayoa, jefe de la Zona Militar de Zacapa	José Domingo Ríos Martínez, Gabriel Álvarez Ramos y Salomón Maldonado Ríos	El 3 de diciembre de 2009 el Tribunal Primero de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente, del Departamento de Chiquimula lo condenó junto con los comisionados militares José Domingo Ríos Martínez, Gabriel Álvarez Ramos y Salomón Maldonado Ríos a una pena privativa de la libertad de 53 años.
Caso Chuatalum	El excomisionado militar Felipe Cusanero fue acusado de la desaparición de seis personas durante el conflicto armado ocurrido en la aldea Choatalum del municipio de San Martín Jilotepeque del departamento de Chimaltenango.	Felipe Cusanero	El 7 de noviembre de 2009 fue sentenciado a 150 años de prisión por delitos de desaparición forzada.

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
Caso Fernando García	En 1984 fue capturado el estudiante Edgar Fernando García en un operativo de la Policía Nacional cínicamente llamado “Operación Limpieza”. Tras su captura desapareció para siempre.		El 28 de octubre de 2010 el Tribunal Octavo de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente condena a Héctor Roderico Ramírez Ríos y Abraham Lancerio Gómez en su calidad de agentes de la Policía Nacional Civil (PN) a 40 años de prisión por dicha desaparición. Por primera vez se aportaron al proceso pruebas procedentes del Archivo Histórico de la PN, así como el documento conocido como “Diario Militar”. La sentencia otorga a esos documentos valor probatorio.
Caso Dos Erres	Realizado por militares y kaibiles de las fuerzas armadas de Guatemala durante el gobierno de Efraín Ríos Montt, el 6, 7 y 8 de diciembre de 1982	Daniel Martínez, Reyes Collin, Manuel Pop, Carlos Antonio Carías.	FAMDEGUA identificó a 18 kaibiles, de los cuales siete capturados, nueve prófugos y dos ya fallecidos. En 2011, sólo cuatro de los 58 militares fueron condenados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la entrevista al abogado Edgar Pérez, del Bufete Jurídico de Derechos Humanos, y con información de la página web del Bufete Jurídico de Derechos Humanos: <http://bdh.org.gt/>

3.3.5. Captura del Estado, cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS)

Durante el conflicto armado interno (CAI) se sentaron las bases para el surgimiento de organizaciones criminales, algunas de las cuales se generaron desde los servicios de inteligencia estatal y militar. Conocidas como CIACS, son grupos que se

dedican a actividades de narcotráfico, contrabando, adopciones ilegales y fabricación de pasaportes falsos; tienen conexiones con servicios de seguridad privados, y capacidad para penetrar y corromper gobiernos (Centro de Investigación del Crimen Organizado, 2017).

El Estado Mayor Presidencial (EMP) era considerado el núcleo de los “poderes ocultos” que manejaron al Estado guatemalteco durante años, de cuya composición formaban parte oficiales activos y exmilitares, agentes de las fuerzas especiales y altos funcionarios del gobierno que pertenecían a las entidades de inteligencia. Llevaban a cabo sus propias operaciones o bien ofrecían sus servicios, los que incluían acceso a inteligencia, armas y garantía de impunidad. Puesto que actuaban al margen de la ley puede considerárseles como CIACS (cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad).

En el *Acuerdo global de derechos humanos*, el gobierno de Guatemala se comprometió a combatir cualquier manifestación de fuerzas ilegales de seguridad y maquinaria clandestina de seguridad en el país. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), así como organizaciones de derechos humanos y el PDH informaron sobre la existencia de esos grupos en el país, señalándolos de perpetrar crímenes violentos, control y amenazas a defensores de derechos humanos, a líderes sociales, así como a investigadores, fiscales y jueces.

Durante los primeros años del siglo XXI el país sufría un incremento de la violencia, falta de esclarecimiento de las amenazas y ataques violentos contra sectores de la sociedad civil y un agravamiento de la ingobernabilidad. En el 2003, la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), a petición de líderes de derechos humanos en Guatemala, llevó a cabo un estudio sobre los poderes ocultos y los CIACS en el país, cuyos resultados atribuían la mayoría de estas acciones a miembros de grupos armados ilegales, quienes actuaban como redes haciendo uso de posiciones y conexiones en los sectores públicos y privados para su enriquecimiento a través de actividades ilegales, frecuentemente relacionadas con recursos del Estado (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2003).

Este informe refiere que estos grupos buscaban cooptar el sistema de justicia y seguridad del Estado a fin de favorecer el contrabando y garantizar su impunidad. Señala también que la influencia de estos grupos en actores estatales y su capacidad para infiltrar las instituciones del Estado, *afectaban la competencia de las*

autoridades para investigarlos y dismantelarlos, produciendo un deterioro acelerado de las instituciones y del estado de derecho. El informe concluye instando al gobierno de Guatemala y a la comunidad internacional a apoyar la *propuesta de creación de una comisión internacional* para la investigación de estos grupos clandestinos.

El informe generó reacciones en las organizaciones de la sociedad civil, mismas que emprendieron acciones de cabildeo para impulsar la conformación de la comisión propuesta.⁶⁹ En enero de 2004 el gobierno de Guatemala y Naciones Unidas firmaron un acuerdo para crear una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad; sin embargo, la Corte de Constitucionalidad consideró que tal acuerdo violaba la Constitución al otorgarle a un ente internacional funciones de persecución penal que las leyes del país sólo otorgan al Ministerio Público.

Ante el agravamiento de la violencia en el país y la presión de organizaciones sociales y de derechos humanos, el presidente Berger reanudó las conversaciones con Naciones Unidas.⁷⁰ El 12 de diciembre del 2006 se firmó el acuerdo para el establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), ratificado por el Congreso en agosto del 2007, y vigente a partir del 4 de septiembre del mismo año.

La CICIG ha venido a fortalecer al Ministerio Público, a la Policía Nacional Civil y a otras entidades del sistema de justicia en la investigación de delitos cometidos por integrantes de CIACS y en su dismantelamiento. La creación de la CICIG mostró la situación del país en materia de violación a los derechos humanos, y la penetración en la institucionalidad estatal de grupos clandestinos ilegales.

3.4. Normativa e institucionalidad

Los Acuerdos de Paz obligaron a crear una nueva normativa e institucionalidad, que fueron implementadas por las administraciones de este período, para forta-

69/ Entrevista a Helen Mack, directora de la Fundación Myrna Mack, 12 de junio del 2017.

70/ *Ibidem*.

lecer el aparato estatal en *tiempos de paz*. Para ello se promulgaron leyes y se crearon entidades que respondiesen a los contenidos de los Acuerdos de Paz: la Ley Marco de los Acuerdos de Paz; la Secretaría de la Paz; la Policía Nacional Civil; los Fondos de Tierras y de Desarrollo Social, y, en el plano simbólico, el establecimiento del 25 de febrero como Día Nacional de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

En materia de derechos humanos han sido las organizaciones sociales las que han generado acciones para la promulgación de leyes y la creación de institucionalidad, a partir de la normativa legal firmada y ratificada por el Estado de Guatemala.

En materia de derechos de las mujeres se creó legislación: Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer; Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer; Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. En materia de niñez y adolescencia: la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, y la ley que declara el 13 de marzo como Día Nacional de la No Violencia Contra la Niñez.

En lo que atañe al derecho a la identidad se promulga una ley temporal especial de documentación personal, particularmente para la población afectada por el CAI —desplazados internos y retornados— y en especial la ley que estipula la creación del Registro Nacional de las Personas (RENAP) y la emisión de un nuevo documento personal de identidad (DPI). En materia de derechos de los pueblos indígenas cobran importancia la Ley de Idiomas Nacionales, así como la promulgación del Día Nacional de los Pueblos Indígenas; en materia de auditoría social se promulga la Ley de Acceso a la Información Pública, que define mecanismos electrónicos y administrativos para el acceso de la población.

3.5. Avances y retrocesos

Tanto en el período anterior como en este (1986-2011) se ha creado gran cantidad de normativas e institucionalidad en materia de derechos humanos y para la implementación de los Acuerdos de Paz (AP), sin embargo, esta legislación es de carácter secundario, por lo que en cualquier momento puede derogarse, además de que está sujeta al presupuesto nacional, lo que puede incidir en su debilitamiento si no se le asignan recursos.

AGRESIONES/ASESINATOS CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS (1997-2011)

DERECHOS	MEDIDAS DISUASIVAS	MEDIDAS PUNITIVAS	AÑO	AGRESIONES	ASESINATOS
• Derecho a la vida	AMEDRENTAMIENTO	VIOLENCIA CON LESIONES GRAVES	1997	1	-
			1998	43*	1**
• Derecho a la integridad física y mental	• Intimidación • Amenazas por escrito	• Malos tratos y tratos crueles e inhumanos	1999	57*	-
			2000	59	16
• Derecho a la libertad y a la seguridad de la persona	• Amenazas por teléfono • Amenazas en persona	DESAPARICIÓN FORZADA/ASESINATO	2001	80	10
			2002	115	12
• Derecho a la propiedad	• Persecución • Allanamiento	• Asesinato • Desaparición forzada	2003	126	10
			2004	128	8
• Derecho a la libre expresión	• Vigilancia	INTENTO DE ASESINATO/SECUESTRO	2005	224	4
			2006	278	13
	CRIMINALIZACION	INTENTO DE ASESINATO/SECUESTRO	2007	195	9
			2008	220	12
	• Denuncia judicial • Difamación	• Intento de asesinato	2009	352	15
			2010	305	8
	• Detención ilegal • Detención arbitraria	• Secuestro	2011	409	19
	DAÑOS A LA PROPIEDAD				
	• Daños a la propiedad				
	• Robo				

Fuente: Elaboración propia a partir de: Informe semestral 2015 y 2016 de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEUGUA), www.udefegua.org; Granovsky-Larsen, Simón (2007). *La CICIACS: Defensores de Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Pos-Guerra*. Guatemala: GAM, OXFAM Novib.

* Amenazas contra defensores, según investigación de MINUGUA: https://es.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Decimocuarto_informe_sobre_derechos_humanos;

** Asesinato de monseñor Juan Gerardi Conedera, obispo auxiliar de la Arquidiócesis de Guatemala y director general de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

Se efectuaron elecciones periódicas según estipula la normativa nacional, y si bien fueron motivo de impugnaciones y en algunos municipios tuvieron que repetirse, no se consideran fraudulentas. Participaron en ellas un alto número de partidos políticos, sin embargo, la proliferación y desaparición de partidos es una tendencia notable, así como la realización de elecciones en un clima de inseguridad y violencia.

La candidatura de Ríos Montt, así como la presencia de actores del CAI o de otras administraciones de gobierno, entre ellos exmilitares, generaron un clima de descontento social y mermaron la credibilidad del sistema de partidos políticos y de los procesos electorales.

La privatización de entidades estatales fue configurando relaciones sociales de poder político y económico que paulatinamente debilitaron la institucionalidad estatal y crearon condiciones para que empresas y corporaciones privadas, nacionales e internacionales, pudieran hacer negocios con el Estado, lo que se agudizó con la presencia de los CIACS.

La violencia común, las maras, generaron en este período (1997-2011) un clima de inseguridad ciudadana y un aumento de las muertes violentas, a lo que se sumó un deterioro en las condiciones de vida, reflejado en la disminución progresiva del índice de desarrollo humano (IDH). Las acciones impulsadas por organizaciones de familiares de víctimas y sobrevivientes del conflicto armado interno, de organizaciones sociales, campesinas, de derechos humanos y de pueblos indígenas se enfrentaron a acciones gubernamentales, violentas en algunos casos; en este período llegaron a registrarse 2,592 agresiones y 137 asesinatos de defensores de derechos humanos.

El rechazo al impulso del extractivismo, la exigibilidad de acciones de justicia transicional y la conflictividad agraria, entre otros sucesos, configuraron nuevos movimientos sociales, particularmente entre los pueblos indígenas, que cuestionan el modelo económico extractivo, la corrupción y la impunidad, así como el carácter del sistema político, pues consideran que la agenda de la paz ha sido olvidada.

4. RECONFIGURACIÓN AUTORITARIA, COOPTACIÓN DEL ESTADO, CRISIS POLÍTICA (2012-2017)

Este periodo se caracteriza por los casos de corrupción presentados por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público

(MP), entidades que develaron una red de contrabando dirigida por la vicepresidenta de la república a través de su secretario privado. A resultados de ello, la población organizó plantones en la capital y en varios departamentos, donde manifestaron su rechazo e indignación ante los actos de corrupción que llegaron hasta el binomio presidencial Pérez-Baldetti, lo que ocasionó su renuncia en 2015, pocos meses antes de las elecciones.

El nuevo presidente, Jimmy Morales, agudiza la crisis política iniciada en el 2015 cuando a finales de agosto del 2017 declara como persona “non grata” al jefe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG. La crisis se agudiza cuando el Congreso de la República decide no retirar la inmunidad al presidente por presunción de financiamiento electoral ilícito cuando era secretario general de su partido, y se hacen reformas al Código Penal concernientes al delito de financiamiento electoral ilícito, además de que se aumenta a diez años la conmutación de penas.

4.1. Procesos electorales, partidos políticos

En este período (2012-2017) hubo dos procesos de elecciones generales; el presidente y la vicepresidenta se ven obligados a renunciar por acusaciones de corrupción; el período presidencial se concluye conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución.

Alejandro Maldonado Aguirre es designado vicepresidente el 14 de mayo de 2015 ante la renuncia de la primera mujer vicepresidenta, Roxana Baldetti. Maldonado Aguirre había sido diputado durante el gobierno de Julio César Méndez Montenegro, además de haber sido magistrado en la Corte de Constitucionalidad en varias oportunidades. Tras la renuncia de Otto Pérez Molina, asume la presidencia para finalizar el periodo constitucional, que terminó el 14 de enero de 2016.

En medio de la crisis política que se vivía y los escándalos de corrupción, se desarrollaron las elecciones generales. La segunda vuelta presidencial la disputaron Jimmy Morales, del partido FCN, y Sandra Torres Casanova, de la UNE, y se llevó a cabo el 25 de octubre de 2015, luego de que ningún candidato obtuviera el 50% de intención de voto. Con Morales se repite el caso de Serrano Elías: gana la presidencia uno de los candidatos menos esperados.

El expresidente Alfonso Portillo, que fue condenado judicialmente y cumple su sentencia en Estados Unidos, tuvo la intención de participar como candidato a diputado al Congreso por el partido TODOS. Sin embargo, el registro de ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral le denegó la inscripción fundamentándose en el artículo 113 de la Constitución, que estipula que para optar a cargos públicos se tiene que tener idoneidad y honradez.

La participación política de los pueblos indígenas y de las mujeres sigue en aumento, aunque los votantes siguen siendo en su mayoría los hombres. En las dos elecciones generales (2001 y 2015) fueron electas 42 mujeres diputadas, de las cuales tres son indígenas. En lo que respecta a las alcaldías, fueron electas 17 mujeres, una de ellas indígena.

Entre 2011 y 2015 hubo un aumento de partidos políticos participantes en las elecciones generales. En el 2011 hubo una coalición de dos partidos: Encuentro por Guatemala y Visión con Valores. En el 2015 participaron dos coaliciones, la primera integrada por partidos de izquierda: WINAQ, fundado por la premio Nobel, Rigoberta Menchú, y por la URGN-MAIZ, y la segunda compuesta por el partido Unionista y por Compromiso, Renovación y Orden (CREO).

Con las reformas establecidas mediante el Decreto 26-2016 hubo importantes cambios en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se aplicarán en las elecciones del 2018, los más relevantes de los cuales se refieren al voto en el extranjero para elegir presidente y vicepresidente, y al reconocimiento del voto nulo que lleva a repetir las elecciones si esos votos superan la mitad más uno. Dado el alto índice de transfuguismo, se prohíbe a organizaciones políticas y bloques legislativos incorporar diputados electos por otro partido; en cuanto al financiamiento electoral, se norma que la Contraloría General de Cuentas y el TSE fiscalicen al secretario general y a los secretarios departamentales y municipales de los partidos.

4.2. Restauración autoritaria

El gobierno del Partido Patriota (PP) constituye un intento de refuncionalizar la vieja alianza oligárquico-militar. De manera pública se incorporan a la conducción política del gobierno militares que han ejercido poder desde finales de la década de 1950; es decir, un grupo castrense integrado por militares retirados que participaron en el dise-

ño y ejecución del modelo contrainsurgente (1982-1983) cuando eran jóvenes. Ellos impulsaron la teoría de la estabilidad nacional, base política de la contrainsurgencia y de la ejecución de los planes de campaña, e integraron durante varios gobiernos la representación del Estado en el proceso de diálogo y negociación con la URNG.

Estos militares retirados son parte de los dos grupos, El Sindicato y La Cofradía, beligerantes por ser poderes fácticos dentro del ejército y la institucionalidad del Estado, y que ocuparon puestos de inteligencia y contrainteligencia durante el CAI. Esto les permitió construir estructuras paramilitares y de crimen organizado implementadas para reprimir y para impulsar negocios, contrabando, control de aduanas y tráfico de personas, de drogas y de armamento. Ambos grupos tuvieron un papel activo frente al golpe de Serrano Elías (1993), lo que lleva a establecer una alianza entre esas dos corrientes: El Sindicato (Otto Pérez Molina) y La Cofradía (Roxana Baldetti).

Se ha señalado que el partido Frente de Convergencia Nacional (FCN), del actual presidente Morales, surge de la iniciativa de un grupo de exmilitares integrantes de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA). Según el presidente Morales, su partido no tiene ya nexos con esta organización, en cuyas filas se encuentran Gregorio López y Edgar Ovalle, exoficiales del ejército. El último, actualmente diputado, tiene orden de captura al haber declarado la Corte Suprema que su involucramiento en el caso CREOMPAZ amerita un antejjuicio.⁷¹

Analistas refieren que el gobierno de Morales ha servido para institucionalizar el relevo generacional en el ejército. Las promociones 103 y 108, que recibieron la estafeta directamente de la promoción 73 de Pérez Molina, “son las que ahora dominan el ejército y algunos puestos claves en el actual gobierno” (Wotke, 2017).

4.3. Dinámicas sociopolíticas, libertades fundamentales y derechos humanos

Corrupción al descubierto: el pueblo dejado a su suerte

En el gobierno de Otto Pérez Molina confluyeron varias agrupaciones: grupos

⁷¹ CREOMPAZ: Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, antigua Zona Militar 21, en Cobán, Alta Verapaz.

corporativos empresariales vinculados al G-8;⁷² grupo de empresarios y políticos fundadores del partido y socialdemócratas que han sido miembros de instancias académicas, ONG, organizaciones de derechos humanos, y militares que dirigieron la institucionalidad concerniente a la agenda de seguridad y los Acuerdos de Paz.

En esta administración continuaron los programas sociales implementados por Colom, y se creó el Ministerio de Desarrollo Social, encargado de la dirección y ejecución de programas sociales tales como Bono Seguro, Bolsa Segura, Comedores Solidarios, Hambre Cero, Súper Tortilla. Al valorar los tres años de gobierno del Partido Patriota se percibe una falta de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, ya que sus políticas de programas sociales no fueron efectivas. La pobreza, la extrema pobreza y las muertes violentas aumentaron; el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) contabilizó 17,890 muertes desde que se inició la gestión del binomio Pérez-Baldetti; otras fuentes refieren 18,590. A lo anterior se suma la falta de transparencia fiscal y los casos de corrupción, aun cuando se aprobó la Ley contra la Corrupción.⁷³

En esta administración se vio afectada la institucionalidad creada a partir de los Acuerdos de Paz. A manera de ejemplo, el Programa Nacional de Resarcimiento perdió unos 20 millones de quetzales de sus recursos, lo que ocasionó una refuncionalidad administrativa, lo que debilitó el compromiso de resarcir a las víctimas sobrevivientes del CAI. Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) se le asignó en el 2015

un presupuesto de Q1,414.00 millones, sufriendo un recorte de Q545,943.00 quedando con un vigente de Q1,413.45 millones, de los cuales ejecutó Q869.99 millones, lo que representa el 61.55%. Del presupuesto aprobado, el 90% se destina al funcionamiento, y el resto, 10%, a inversión. (CONGCOOP, 2015:8).

72/ El denominado Grupo G-8 aglutina a las ocho familias más poderosas de Guatemala, las que durante varios gobiernos han influido en las principales carteras económicas, en el manejo de las inversiones en infraestructura y en industrias vinculadas a los recursos naturales del país. Entre estas familias están: Juan Luis Bosch, del conglomerado agroalimentario-inmobiliario-financiero Gutiérrez-Bosch; Juan Miguel Torrebiarte, del Banco Industrial; Mario Montano o Thomas Dougherty, de Cementos Progreso; Rodrigo Tejeda, de la Cervecería de la familia Castillo; José Luis Valdés, del Banco Agromercantil; los Widmann, los Maegli y los Vila, de los ingenios azucareros. (Fuentes Knight, 2011).

73/ Boletín de Telesur (2015, septiembre 1). *¿Qué le dejó Pérez Molina a Guatemala?* Venezuela. <http://www.telesurtv.net/news/Como-ha-sido-la-gestion-de-Perez-Molina-20150821-0053.html>

La administración Morales ha manifestado que los Acuerdos de Paz quedaron en el olvido, por lo que busca la “resignificación y repensamiento” (sic) de los mismos, e institucionalizar su cumplimiento a base de alinear el presupuesto de los ministerios a los Acuerdos de Paz.⁷⁴

Durante este período continúan las violaciones a los derechos civiles y políticos, así como las evidencias de la penetración y manejo de estructuras criminales en la institucionalidad estatal. Varios hechos paradigmáticos ejemplifican esta situación. Uno de ellos tiene relación con la muerte violenta de 41 niñas que estaban a cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS), ocurrida el 8 de marzo de 2017, lo que evidencia la vulnerabilidad de la niñez y la ausencia de una efectiva protección integral para la niñez y la adolescencia. A su vez se investigan indicios de que este centro de protección era utilizado por grupos criminales para la explotación sexual comercial de las menores, e incluso para adopciones ilegales de bebés gestados por las niñas.

Otro hecho tiene relación con la muerte violenta de siete personas civiles dentro de un hospital nacional, perpetrada por pandilleros, los que ingresaron al nosocomio para rescatar a un reo. Estos hechos han generado una polarización en la población debido a que algunos sectores piden reactivar la pena de muerte, posibilidad que el gobierno evalúa como medida para desalentar la violencia. La pena de muerte no se aplica desde que el expresidente Alfonso Portillo derogó en 2004 el decreto 159 que regulaba el indulto. Por existir ese vacío legal, los órganos jurisdiccionales han conmutado la pena de muerte por la pena máxima de prisión.⁷⁵

Este periodo se ha caracterizado por manifestaciones pacíficas de pueblos indígenas y campesinos en demanda de restitución y reconocimiento de sus tierras colectivas, y por el respeto al derecho humano al agua, disminuido por la privatización de territorios para destinarlos a proyectos hidroeléctricos.

74/ Agencia Guatemalteca de Noticias. (2016, octubre 19). *Guatemala resignifica espíritu de Acuerdos de Paz de 1996 y define nueva agenda*. <https://agn.com.gt/index.php/2016/10/19/guatemala-resignifica-espiritu-de-acuerdos-de-paz-de-1996-y-define-nueva-agenda-2/>

75/ *20 Minutos* (2017, agosto 23). Guatemala evalúa reactivar la pena de muerte. España: <http://www.20minutos.es/noticia/3118330/0/guatemala-evalua-reactivar-pena-muerte/>

Las protestas populares también han rechazado la Guía Operativa de Consulta a Pueblos Indígenas, establecida en el Convenio 169 de la OIT, que el ejecutivo está promoviendo a través del Ministerio de Trabajo. Pueblos y organizaciones indígenas, sociales y ambientales rechazan la guía por considerar que su propósito de fondo es legalizar proyectos e industrias extractivas y empresariales. Asimismo, se considera ilegal y violatorio de los derechos colectivos de los pueblos el hecho de que estipule que, si no se hace una consulta previa y si la consulta se efectúa sin la debida orden de un tribunal o Corte de Justicia —como son las realizadas por organizaciones y comunidades indígenas— se debe acatar lo que resuelva el tribunal, el que puede autorizar los proyectos extractivos.

Para las autoridades ancestrales indígenas, los lineamientos para estandarizar el derecho de consulta de sus pueblos tergiversan, restringen, disminuyen o tienden a anular el alcance y espíritu del Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales, como son las declaraciones de la ONU y la OEA sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La descalificación a las organizaciones sociales y comunitarias ha sido constante en los medios escritos y radiales y en las redes sociales. A manera de ejemplo, en el periódico digital *República* (2014, julio 20) se indica que las organizaciones CUC, AVANCSO y CALAS recibían financiamiento extranjero para un proyecto denominado “energía para el pueblo” para pequeñas hidroeléctricas, *pese a que se oponen o promueven el rechazo a la construcción de grandes hidroeléctricas*. También se señala al CUC y a CODECA por los bloqueos que han hecho en la carretera, y a la Asociación Madre Selva se le inculpa de recibir dinero del gobierno de Noruega para promover la nacionalización de los recursos naturales.

Algunas organizaciones han sufrido hechos violentos en sus sedes: allanamiento y robo en las oficinas de AVANCSO en enero de 2013; y hubo un intento de penetrar en las oficinas de la Asociación de Jóvenes para el Desarrollo y Rescate Social (AJODER) en agosto de 2013. Cabe destacar que Impunity Watch hace monitoreo permanente de justicia transicional, trabaja con las víctimas y ha acompañado casos de alto impacto, como fue el caso del destacamento militar Sepur Zarco y el caso del Comando Regional CREOMPAZ. Varias fuentes refieren que durante las administraciones de este período sucedieron en el país 25,255 muertes violentas y 2,521 agresiones, además de que fueron asesinados 63 defensores de derechos humanos.

AGRESIONES/ASESINATOS CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS (2012-2017)

DERECHOS	MEDIDAS DISUASIVAS	MEDIDAS PUNITIVAS	AÑO	AGRESIONES	ASESINATOS
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la vida • Derecho a la integridad física y mental • Derecho a la libertad y a la seguridad de la persona • Derecho a la propiedad • Derecho a la libre expresión 	AMEDRENTAMIENTO <ul style="list-style-type: none"> • Intimidación • Amenazas por escrito • Amenazas por teléfono • Amenazas en persona • Persecución • Allanamamiento • Vigilancia CRIMINALIZACIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Denuncia judicial • Difamación • Detención ilegal • Detención arbitraria DAÑOS A LA PROPIEDAD <ul style="list-style-type: none"> • Daños a la propiedad • Robo 	VIOLENCIA CON LESIONES GRAVES <ul style="list-style-type: none"> • Malos tratos y tratos crueles e inhumanos DESAPARICIÓN FORZADA/ASESINATO <ul style="list-style-type: none"> • Asesinato • Desaparición forzada INTENTO DE ASESINATO/SECUESTRO <ul style="list-style-type: none"> • Intento de asesinato • Secuestro • Intento de secuestro 	2012	305	12
			2013	657	18
			2014	813	7
			2015	493	12
			2016	253	14

Fuente: Construcción propia a partir del Informe semestral 2015 y 2016 de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEQUA).

La justicia transicional ha empezado a rendir frutos. Son años de trabajo conjunto de organizaciones sociales, de juzgadores comprometidos por un estado de derecho efectivo y de un ente investigador que ha dado pasos importantes para el juzgamiento de delitos de lesa humanidad. En el cuadro siguiente se presentan los casos más relevantes de este periodo en materia de justicia transicional.

CASOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL (2012-2017)

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
Caso Cotzal	El 1 de noviembre de 2009, en el municipio de San Juan Cotzal, Quiché, fue muerto mediante linchamiento público el agente de la Policía Nacional Civil, Pedro Rodríguez Toma, quien antes de ser incinerado fue víctima de tortura.	José Pérez Chen, (ex alcalde de San Juan Cotzal, Quiché), Teresa Sánchez, Juan Toma, Pedro Rodríguez, Antonio Rodríguez, Nicolás Toma.	En el 2012 Pérez Chen fue sentenciado a 191 años de prisión por los delitos de abuso de autoridad, asociación ilícita, tortura, secuestro y ejecución extrajudicial. Teresa Sánchez, Juan Toma y Pedro Rodríguez fueron condenados a dos años de prisión por instigación a delinquir. Antonio Rodríguez fue condenado a tres años de prisión por el delito de detención ilegal. Nicolás Toma fue sentenciado a cinco años de prisión por los delitos de instigación a delinquir y detención ilegal.
Caso Cotzal	El 12 de enero de 1982, el estudiante Edgar Leonel Paredes junto con su hermano es interceptado por un grupo de cuatro comisionados militares en la zona 1 de Chiquimula. Leonel es arrastrado por la fuerza al vehículo, y desde ese día nadie lo volvió a ver.	Isidro Cardona Osorio	El 26 de marzo de 2013 Isidro Cardona Osorio fue condenado a 50 años y seis meses de prisión por los delitos de desaparición forzada y delitos contra los deberes de humanidad y por la detención y desaparición de Edgar Leonel Paredes Chegüen.
Caso por genocidio	Ríos Montt está acusado por la matanza de 1,771 indígenas mayas ixiles en Quiché, ocurrida durante su régimen.	José Efraín Ríos Montt, José Mauricio Rodríguez Sánchez (absuelto)	El 10 de mayo de 2013 Ríos Montt fue sentenciado a 80 años de prisión por genocidio y delitos contra los deberes de humanidad, sentencia anulada 10 días después por la Corte de Constitucionalidad, que ordenó regresar el juicio al estado en que se encontraba en noviembre de 2011.

CASOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL (2012-2017)**Continuación**

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
			Actualmente el juicio contra Ríos Montt debe hacerse a puerta cerrada sin presencia de público ni de la prensa; será representado por sus abogados por haberse declarado su incapacidad. El juicio se encuentra suspendido por amparo provisional otorgado a las víctimas.
Caso El Aguacate	A Fermín Solano se le acusó de la masacre de 22 indígenas ocurrida entre el 22 y 25 de noviembre de 1988 en la aldea El Aguacate, municipio de San Andrés Itzapa.	Fermín Solano	Es el primer proceso penal que se realiza contra un exguerrillero acusado de una masacre contra población indígena. En el 2014 fue sentenciado a 90 años.
Masacre en Dos Erres	Efraín Ríos Montt está acusado de genocidio y delitos contra los deberes de humanidad por la masacre de 201 personas, ocurrida entre el 6 y el 8 de diciembre de 1982 en la aldea Dos Erres, en Petén, durante el conflicto armado.	Efraín Ríos Montt	No hay fecha para la audiencia, será un juicio especial a puerta cerrada, con la sola presencia de sus abogados, quienes plantean como argumento los problemas de salud del reo.
Caso Sepur Zarco	Esteelmer Francisco Reyes Girón era comandante de la zona militar número 6 del municipio Puerto Barrios, Izabal. Fue asignado al Destacamento Militar de Sepur Zarco; ejerció control militar sobre la	Esteelmer Reyes Girón y Heriberto Valdez Asij	El 26 de febrero de 2016 se le impuso a Esteelmer Reyes Girón la pena de 30 años de prisión por cada asesinato, es decir, 90 años de prisión sumados a la pena por los delitos contra los deberes de humanidad, un total de 120 años.

CASOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL (2012-2017)

Continuación

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
	<p>población civil no combatiente al autorizar y consentir que soldados bajo su mando ejercieran violencia sexual y tratos inhumanos, crueles y humillantes contra mujeres maya q'eqchi'. Heriberto Valdez Asij, que en su calidad de comisionado militar fue nombrado desde 1982 como parte de la estructura del Ejército de Guatemala, perpetró, en compañía de un grupo de soldados, acciones contra la vida y la integridad, además de tratos inhumanos, crueles y humillantes.</p>		<p>A Heriberto Valdez Asij se le sentenció a 30 años por cada desaparición forzada, lo que suma 210 años que, además de los 30 impuestos por delitos contra los deberes de humanidad, hacen un total de 240 años de prisión incommutables. A ambos se les condenó por abusos sexuales, delitos contra los deberes de humanidad en sus formas de violación sexual, servidumbre sexual y doméstica, así como tratos humillantes y degradantes. También se reconocieron los asesinatos de tres mujeres: Dominga Coc y sus dos hijas, y la desaparición forzada de siete hombres, esposos de las sobrevivientes.</p>
Caso CREOM-PAZ	<p>El 6 de enero de 2016, catorce oficiales militares retirados fueron detenidos por los delitos de desapariciones forzadas y crímenes de lesa humanidad, a raíz de la exhumación de 558 osamentas, efectuada por la Fundación de Antropología Forense (FAFG), localizadas en las antiguas instalaciones de la zona militar número 21, ahora Comando Regional de</p>	<p>Manuel Benedicto Lucas García, Byron Humberto Barrientos Díaz, Juan Ovalle Salazar, César Augusto Ruíz Morales, César Augusto Cabrera Mejía, Raúl Dehesa, Carlos Augusto Garavito Morán, José Antonio Vásquez García.</p>	<p>La Corte Suprema de Justicia, en antejuicio contra el diputado Edgar Justino Ovalle Maldonado, dictaminó que se anulaba su inmunidad y quedaba en arraigo, sin embargo, se desconoce su paradero. Actualmente lo busca la Interpol. En junio de 2017 se realizó una audiencia pública en la Corte de Constitucionalidad para exigir al tribunal que ordenase a la jueza Claudette Domínguez incluir al menos a 76 víctimas en el juicio contra los militares acusados de cometer desaparición forzada.</p>

CASOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL (2012-2017)

Continuación

CASO	DESCRIPCIÓN	ACUSADOS/ SENTENCIADOS	ESTADO DEL PROCESO
	Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ). Se han identificado 128 osamentas, que corresponden a personas desaparecidas entre 1981 y 1988.		

Fuente: Elaboración propia sobre documentos del Bufete Jurídico de Derechos Humanos; además de otros medios escritos y medios alternativos, como son el Centro de Medios Independientes, la red de solidaridad con el pueblo de Guatemala (Network in Solidarity with the People of Guatemala, NISGUA); y organizaciones sociales que acompañan y/o son querellantes, como son ACOGUATE, Mujeres Transformando el Mundo, y otras. Véase más información en las respectivas páginas web.

4.4. Cooptación del Estado

La coordinación del trabajo de investigación que han hecho la CICIG y el Ministerio Público (MP) bajo la dirección del comisionado Iván Velásquez y la fiscal general Thelma Aldana ha dado importantes avances en materia de justicia. Las investigaciones han revelado el entramado de las estructuras de corrupción dentro del Estado, los vínculos de funcionarios públicos con grupos ilegales, así como sobornos y coimas de empresas privadas.

Algunos funcionarios enfrentan paralelamente varios procesos penales que se encuentran en fase de investigación a cargo del Ministerio Público. La exvicepresidenta Roxana Baldetti y el exministro de Gobernación Mauricio López Bonilla son quienes enfrentan más procesos penales y procesos de extradición a Estados Unidos. Por el caso “La Coperacha”⁷⁶ aún hay exfuncionarios y empresarios con orden

^{76/} Entre 2012 y 2014, varios ministros del gabinete de Pérez Molina realizaban una especie de “coperacha” (recaudación de donativos en efectivo), recolectados por el secretario privado de la

de captura. José Manuel Morales Cabrera y Samuel Morales, que son, respectivamente, el hijo y el hermano del actual presidente de Guatemala, fueron sindicados de haber participado en tres adjudicaciones públicas en el Registro General de la Propiedad en el 2013. (Ramos y Cumes, 2017, 26 de mayo).

Se ha evidenciado la existencia de un esquema financiero que incluye a empresarios y empresas “de cartón”, que refiere a una maquinaria de lavado de activos diseñada para captar fondos durante campañas electorales, particularmente del PP en el 2011. Este tipo de actividades, típica de redes político-económicas ilícitas, ha seguido funcionando hasta la actualidad. De ello infieren el MP y CICIG que no se trata de actos aislados de corrupción, sino de estructuras criminales que han cooptado el poder por la vía de las elecciones.

De esta forma, varias instituciones claves del Estado han sido cooptadas por redes mafiosas que utilizan un esquema financiero, con apariencia de legalidad, cuyo fin es el enriquecimiento ilícito, y que reciben beneficios no sólo económicos, sino políticos, jurídicos y de legitimación social mediante coerción y alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno, en varios niveles de la administración pública.⁷⁷

En una suerte de contraofensiva y desde un discurso anticomunista se han impulsado campañas de desinformación contra la CICIG, de las que el propio comisionado expresa que “son una modalidad de guerra psicológica a la que acuden las estructuras criminales que se resisten a desaparecer”. (Garay, Salcedo, et al., 2012).

El financiamiento de la política es un submundo copado por el crimen organizado, los poderes fácticos, grupos económicos y partidos políticos que encuentran en el Estado los mecanismos para enriquecerse y cooptar a otros sectores sociales. Ese es, en resumen, el rompecabezas que mostró la CICIG en su último informe, *El financiamiento de la política en Guatemala*, en el que además llama a la ciudadanía a decidir el futuro que quieren para el país.

entonces vicepresidenta, y destinados para regalos al presidente. Se aportaban para ello cantidades millonarias, las que en algunos casos no coincidían con los patrimonios reportados en las declaraciones de probidad. (CICIG, comunicado de prensa 051, junio 11 del 2016).

Los casos de corrupción que fueron develados por el MP y la CICIG generaron en la población guatemalteca indignación y rechazo, dando origen a varios movimientos ciudadanos que se manifestaron mediante marchas, caminatas y plantones pacíficos para pedir la renuncia del entonces presidente Pérez Molina y su vicepresidenta Roxana Baldetti. Esta crisis política, que se solucionó con el debido proceso e institucionalidad, hizo eco en algunos países centroamericanos, como Honduras, donde realizaron manifestaciones pacíficas contra la corrupción y solicitaron que se instituyese una comisión similar a la CICIG.

Guatemala sigue siendo uno de los países con bajo índice de desarrollo humano: de 188 países en el ámbito mundial, ocupa el lugar 125; en el índice mundial de percepción de corrupción ocupaba en el año 2016 el puesto 136.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (1997-2017)

GOBIERNO	PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN	
	AÑO	PUESTO
Otto Pérez Molina	2012	113
	2013	123
	2014	115
Alejandro Maldonado Aguirre	2015	123
Jimmy Morales	2016	136

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la página datosmacro.com: <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/guatemala>

4.5. Agudización de la crisis

Durante agosto y septiembre del 2017 se ha agudizado la crisis en el país. El 24 de agosto la fiscal general Thelma Aldana y el comisionado Iván Velásquez, de la CCIG, señalaron en conferencia de prensa que el partido UNE y el extinto LIDER incurrieron en gastos millonarios de campaña en las elecciones del 2015 que no fueron reportados al TSE o que recibieron fondos cuyo origen fue ocultado. A fin de continuar con las investigaciones solicitaron el antejuicio contra los diputados

Orlando Blanco y Roberto Villate, secretarios generales de los partidos UNE y LIDER en ese año electoral.

Al día siguiente, 25 de agosto, se informa que el partido Frente de Convergencia Nacional (FCN) del presidente Jimmy Morales incumplió con la rendición de cuentas ante el TSE durante el período del 1 de enero del 2015 al 9 de enero del 2016, considerando que Morales habría incurrido en actuaciones ilegales como secretario general de dicho partido por haber recibido recursos y no declararlos. Se pide el antejuicio del presidente bajo la consideración de que el retiro de inmunidad al gobernante permitirá continuar con la investigación.

El mismo 25 de agosto el presidente Morales asiste a una reunión con el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres. Corren rumores no confirmados por el vocero presidencial de que el presidente pediría la destitución del comisionado Iván Velásquez de la CICIG. La población se manifiesta masivamente en la plaza central y frente a la casa presidencial, solicitando la permanencia del comisionado.

El domingo 27 de agosto, mediante un video colocado en el portal de internet del gobierno, el presidente Morales declaró “non grato” al comisionado Velásquez, a quien le exigió abandonar el país “inmediatamente”. En respuesta suceden múltiples muestras de apoyo al comisionado, quien recibe la visita de embajadores de la UE y de países europeos, de la premio Nobel de la paz, del procurador de los Derechos Humanos y de otras personalidades. La población mostró su apoyo frente a la sede de CICIG y en el centro de la ciudad. La Corte de Constitucionalidad, al dejar en suspenso la orden presidencial de expulsar al comisionado, informó en conferencia de prensa que le otorgó amparo provisional solicitado por abogados guatemaltecos.

La segunda y tercera semana de septiembre de 2017 la población guatemalteca ha acudido a las plazas a manifestar su repudio a la corrupción y la impunidad. Se convoca a un paro nacional que se realiza el 20 de septiembre, exigiendo la renuncia de los diputados que votaron a favor de la reforma al código penal, la renuncia del actual presidente y vicepresidente, reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos —propuesta desde la sociedad— y se hace un llamado a realizar una Asamblea Plurinacional Constituyente. La indignación patente en las plazas permite ver a una ciudadanía que ha tomado fuerza para exigir una verdadera democracia.

La crisis política actual llevó a cuatro ministros —Salud, Finanzas, Trabajo y Gobernación— a renunciar a sus cargos. Según un comunicado de los últimos tres ministros, la decisión se debió a que ya no había espacios de oportunidad para llevar a cabo los programas de trabajo; la ministra de Salud, quien fue la primera en renunciar, expresó que el mandatario favorece a los sectores corruptos. También han renunciado a sus cargos varios viceministros.

El rechazo a la intención del Congreso de legislar a favor de intereses oscuros ha suscitado acciones de carácter internacional: la organización Transparencia Internacional (TI) ha manifestado que solicitará que se suspenda al Congreso de Guatemala de los foros parlamentarios regionales y globales.

Se vive en el país un clima de incertidumbre e inestabilidad. El estado de derecho, la democracia y la gobernabilidad están en crisis.

5. RETOS PARA CONSOLIDAR LA PAZ EN UNA SOCIEDAD POSGENOCIDIO

Reflexiones

Transcurridos 30 años del Acuerdo de Esquipulas y 20 de la firma de la paz, la sociedad guatemalteca vive un clima de ingobernabilidad caracterizado por la polarización social y política y por la violencia común e institucional. El país está en manos de un Estado débil e inoperante, cuya política económica extractivista no responde a los desafíos resultantes de la pobreza, la extrema pobreza, el racismo y la discriminación; en suma, un Estado cooptado por grupos delincuenciales. A ello se añade, según el análisis de los Acuerdos de Paz, que los resultados logrados son parciales e inconclusos, y que, implícita o explícitamente, no existe voluntad política para hacer efectivos esos acuerdos.

Al cabo de 30 años se sigue observando la presencia de militares y actores del conflicto armado interno en la conducción política de los gobiernos, en puestos de la administración pública, en diputaciones y corporaciones municipales. Particularmente en la dirección de la agenda de seguridad y de los Acuerdos de Paz siguen presentes militares que han ejercido poder y que participaron en el diseño y ejecución de la política contrainsurgente, y que a lo largo de varios gobiernos

actuaron en representación del Estado en el proceso de diálogo, negociación y firma de la paz.

El sistema de partidos políticos, base de la democracia representativa, está en crisis. La Ley Electoral y de Partidos Políticos y la institucionalidad electoral son débiles, insuficientes y permanentemente infringidas por los partidos políticos. Las reformas que se debaten en el Congreso se han visto entrampadas durante varias legislaturas, y se discuten desde la misma óptica con que opera el sistema.

Esta debilidad del sistema de partidos políticos tiene varias explicaciones:

- › La sociedad guatemalteca se ha desenvuelto políticamente en regímenes autoritarios en los que prevalece la inseguridad y la violencia, lo que no ha permitido generar una cultura y una tradición política democrática, ni fuerzas políticas que mantengan raíces históricas en la sociedad.
- › Los partidos políticos no han constituido un canal abierto a las necesidades, aspiraciones y derechos de la sociedad, ni de los grupos y movimientos sociales.
- › Los intereses de poderes paralelos y sectores empresariales ejercen influencia y/o financian a los partidos políticos.
- › La Ley Electoral y de Partidos Políticos tiene falencias: la representación proporcional no es efectiva, pues favorece a grandes partidos o a quienes gozan de cuantioso financiamiento electoral; la ciudadanía no cuenta con representación política mediante otras formas organizativas en los distritos electorales.
- › La índole de los procesos electorales convierte a las y los ciudadanos en clientes (clientelismo electoral).
- › La regulación electoral no es suficiente ni clara, pues permite que los partidos políticos reciban recursos de procedencia desconocida.
- › La CICIG ha indicado que “existe financiamiento a los partidos políticos y candidatos que proviene de las élites y grupos empresariales, y se trata de fondos de origen legítimo; sin embargo, por el hecho de no reportar quién los aporta, quiénes los reciben y a qué se destinan estas donaciones, se convierten en financiamiento electoral ilícito”.

Este sistema de partidos deja en desventaja la participación de expresiones políticas que no son las hegemónicas, y da poca oportunidad a expresiones organizativas locales y propias, como son las de los pueblos indígenas. El gasto electoral de los partidos

grandes es inalcanzable para los pequeños, y más aún para los comités cívicos. El financiamiento de los partidos políticos, según casos presentados por la CICIG, ha sido copado por el crimen organizado, por los poderes fácticos y por grupos económicos que encuentran en el Estado los mecanismos para enriquecerse y cooptar a otros sectores sociales.

En estos 30 años ha prevalecido la fragmentación, el multipartidismo y una amplia oferta de partidos “de cartón” o “de fachada”; no se ha generado una fuerza política de oposición que articule una plataforma contrahegemónica de nación *diversa, multicultural y plurinacional*. Esto significa que se ha abandonado la agenda de los Acuerdos de Paz, y que el Estado ha sido incapaz de hacer una reforma estructural radical y de fortalecer la democracia real en el país.

Las condiciones de vida de la población, así como sus derechos civiles y políticos han venido en detrimento, según revelan los índices de desarrollo humano y los índices de percepción de corrupción.

Es necesario comprender la paz desde una perspectiva amplia, no sólo como la ausencia de guerra o el cese de las armas. La paz debe hacerse patente en la vida cotidiana, entre los sujetos sociales, las organizaciones, los pueblos y Estado, para que la población goce de libertad y de todas las alternativas posibles.

En una sociedad como la guatemalteca, la paz conlleva la transformación radical de las condiciones estructurales que dieron origen al conflicto armado interno y que aún persisten y se han acentuado, como son el racismo hacia los pueblos indígenas, el patriarcado como impronta política, el machismo y la homofobia que persisten en los imaginarios sociales y que han sido internalizados por la población.

Desde esta perspectiva, la paz debe comprenderse como un continuum de elaboración y construcción colectiva que integre las diversas visiones y cosmovisiones existentes en la sociedad guatemalteca.

Esto implica comprender que la complejidad de la construcción de la paz requiere acciones económicas, sociales, políticas y culturales en beneficio de la dignidad humana y el buen vivir. Remite a la comprensión crítica de los derechos humanos, entendiéndolos también como procesos sociales, económicos, políticos y culturales que configuren materialmente un sistema de garantías amplio, político y

realmente democrático a fin de crear un orden nuevo: nuevas prácticas sociales, nuevas subjetividades, nuevas relaciones de poder.

El planteamiento anterior hace indispensable reflexionar sobre el Estado y desde el Estado acerca del carácter de la democracia en el país. La democracia como proyecto militar oligárquico generó en estos 30 años las condiciones para que elementos del ejército prevaleciesen en la esfera política y tuviesen poder de decisión, y para reproducir y profundizar las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado interno.

En estos 30 años, bajo el discurso de la *democracia* se ha profundizado la interrelación entre el ejército y la estructura político-económica, se construyó una estructura de aparatos ilegales, grupos clandestinos y crimen organizado que ha cooptado al Estado, y se agudizó la corrupción estatal y la impunidad.

El control de la institucionalidad estatal, de los partidos políticos, de algunos medios de comunicación, así como los contratos millonarios de empresas derivados de la privatización de entidades del Estado han generado redes de poder paralelas asociadas con actores públicos y privados. Se ha recrudecido la pobreza, el racismo, la violencia, la inseguridad, la homofobia, la migración y el desplazamiento interno de población.

El país vive una democracia representativa que genera inequidad política, pues se sustenta en mecanismos y estructuras donde determinados grupos de ciudadanos delegan funciones de gobierno en personas elegidas por ellos mismos.

Por tanto, si se intenta mejorar el sistema político y sus instituciones desde la misma lógica con la que se implementó, no será posible construir una democracia real ni consolidar la paz.

6. COMENTARIO DE ALEJANDRO FLORES

1. Problematicación introductoria

En el marco del 30 aniversario de haberse suscrito el Acuerdo de Esquipulas II (AEII), resulta de mucha riqueza tener la oportunidad de volver a pensar la historia

de la región centroamericana. Específicamente si ese ejercicio se realiza en torno del estudio de los avances, retrocesos y complejidades derivadas de los procesos de democratización y respeto integral de los derechos humanos en estos países que fueron tan duramente golpeados por la guerra en los años ochenta. La Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF, por sus siglas en inglés), con este informe elaborado por la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) para Guatemala, abre, pues, una valiosa ventana de oportunidad para profundizar en el estudio no solo de la democratización, los procesos de justicia transicional y la consolidación del Estado de Derecho en Guatemala, sino también para localizar su relevancia en la Centroamérica del presente.

El área de traslape de las dinámicas nacionales, regionales y transnacionales encuentra un momento seminal en el AEII, por lo que dicho acuerdo puede ser visto como un pivote fundamental tanto de producción de inteligibilidad analítica como para cuestionar lo que hemos sido, somos y podremos llegar a ser. La problematización del presente en relación con el pasado y la eventual proyección al futuro, en un contexto como el dado por el AEII, abre el horizonte de comprensión de aquello que nos constituye como sociedades históricas inmersas en procesos económicos, sociales y políticos complejos. Esto, además de permitirnos el planteo situado de preguntas de investigación, reflexión y eventualmente solución de nuestros problemas comunes, también contribuye a adentrarnos en dinámicas de teorización más profundas, que pueden aportar con miradas novedosas a los debates normativos sobre la democracia y los derechos humanos. Este ejercicio impulsado por PADF ofrece la potencialidad de hacer un aporte más allá de la descripción y evaluación de los resultados obtenidos treinta años después de haber sido suscrito el AEII. A partir de este informe es posible plantear preguntas a las miradas canónicas sobre transición, democracia, desarrollo y Estado de Derecho.

Es en este sentido que realizo el comentario al texto arriba presentado por AVANCSO. Más que la identificación de las debilidades y/o fortalezas del documento, me interesa elaborar una serie de comentarios conceptuales y de actualización. Con ello busco aprovechar la riqueza de la información proveída por el informe y ponerla a dialogar con algunas líneas de reflexión que han sido propuestas en los últimos años, a partir de donde es posible derivar un análisis más comprehensivo de los desenlaces y nuevos procesos que se abren en la coyuntura que tenemos desde inicios de 2019.

Este comentario estará dividido en dos partes. La primera, realiza una síntesis interpretativa del texto elaborado por AVANCSO, en la que se comentarán algunos de los elementos y se incluirán otros que son pertinentes. La segunda, desarrolla un comentario más reflexivo sobre los posibles debates teóricos que se desprenden de este texto y las preguntas que puedan estimular.

2. Síntesis interpretativa del documento

El texto de AVANCSO entreteje tres apartados de análisis sobre la temporalidad que continúa a la suscripción del AEII. En la introducción son identificadas las variables de investigación que giran en torno a: a) la puesta en marcha de procesos electorales; b) la creación de un marco normativo institucional y c) la garantía del respeto de los derechos humanos, civiles y políticos. Así mismo, queda delimitada una serie de segmentos temporales que resultan centrales para la comprensión del período estudiado: a) de 1986 a 1996, la democracia como proyecto militar-oligárquico; b) de 1997 a 2011, la construcción de la paz y la sedimentación de la democracia neoliberal y, finalmente, c) de 2012 a 2017, la reconfiguración autoritaria y la cooptación del Estado.

2.1. Democracia como proyecto militar-oligárquico

En relación con el primer segmento temporal, se propone que la transición a la democracia es parte del proyecto contrainsurgente y se la puede caracterizar de la siguiente manera: Confluyen los intereses de Estados Unidos con la mirada desarrollista del ejército y las élites económicas del país. En esa confluencia, es de central importancia la atención que se le da al Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) elaborado por la junta militar de 1982. Ahí queda establecida la intención de revertir la recesión económica, crear los mecanismos para darle legitimidad política a los gobiernos autorizados por la contrainsurgencia, así como crear un consenso social en el que se buscaría integrar a diversos sectores sociales dentro de ese proyecto político. El espíritu de este plan se deja ver también en los planes de campaña del ejército, desplegados a lo largo de la década de los ochenta e inicio de los noventa.

En ese tiempo se da otro desplazamiento. La Tesis para la Estabilidad Nacional (TEN) sustituye a la Doctrina de Seguridad Nacional. La razón contrainsurgente considera central, de ese modo, transitar de un enfoque de seguridad a uno de

estabilidad. Se establecen con ello las bases de una dinámica político-contrainsurgente que complementaría el ejercicio de la fuerza y violencia militar desplegado durante la política de tierra arrasada. El viejo paradigma de “ganar los corazones y las cabezas”, practicado ya por otros ejércitos contrainsurgentes, se convierte en un eje central de la política de Estado. En ese contexto se inscribe la entrada en vigencia de la Constitución de 1985, la consolidación y formación de partidos políticos y los sucesivos procesos electorales (desde la victoria de Vinicio Cerezo Arévalo hasta la de Álvaro Arzú). Es ahí que queda también localizado el AEIII, que se identifica como un antecedente directo del proceso de pacificación del país y la región. Finalmente, un resultado de esta nueva doctrina se concreta en la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 29 de diciembre de 1996.

Es importante subrayar la presencia permanente de grupos empresariales y militares que operaban fácticamente como poderes paralelos al margen de la autoridad del Estado. El asedio permanente de estos grupos empresariales y militares se dejaba también sentir en las lógicas de represión y combate de cualquier expresión de reclamo social y popular, que buscaba incidir de algún modo en las dinámicas del Estado. Paralelamente, se terminaba de consolidar la campaña de “recuperación” de las Comunidades de Población en Resistencia (CPR). Esta consistía, por un lado, en establecer mecanismos que buscaban erosionar las bases sociales de apoyo de la guerrilla mediante la expulsión de los desplazados internos y la finalización de la estrategia de “quitarle el agua al pez”. Por otro lado, la intimidación, persecución y asesinatos de líderes sociales se mantenía a la orden del día, llegando al extremo de convertir a investigadores sociales en objetivos militares, como lo ocurrido en el caso del asesinato de la investigadora de AVANCSO Myrna Mack, el 11 de septiembre de 1990.

2.2. Democracia neoliberal

El segundo segmento temporal establecido en el documento busca analizar el proceso de construcción de la paz y la sedimentación de lo que es denominado como “la democracia neoliberal”. En ese período se exploran los procesos políticos que llevaron a la presidencia a Alfonso Portillo, con el Frente Republicano Guatemalteco (partido del exdictador Efraín Ríos Montt); Oscar Berger, por la Gran Alianza Nacional (GANAN, partido conservador y pro-empresarial) y, finalmente, Álvaro Colom, por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE, partido de centro dere-

cha y pro-empresarial). Este es identificado también como el período en el que por primera vez participa la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en la contienda política de modo legal.

El análisis presentado en el documento de AVANCSO busca visibilizar cómo la doctrina desarrollista y de estabilización que el ejército y las élites económicas impulsaban desde los años ochenta se materializa en la consolidación de lo que AVANCSO ha denominado democracia neoliberal. Esto se tradujo, por un lado, en la pavimentación de la infraestructura jurídica necesaria para la introducción de las reformas legales que harían posible el avance tanto de la industria neo-*extractivista*, como de las privatizaciones de varias empresas estatales. Por otro lado, es un momento en el que se cristalizan las paradojas y contradicciones que el proceso de institucionalización trajo consigo. Específicamente debido al rechazo dado a la agenda de la paz en la consulta popular con la que se buscaba crear un nuevo pacto social que atacaría las causas que dieron origen al conflicto armado interno. Así mismo, la permanencia de actores centrales de la época de la contrainsurgencia se deja sentir tanto en los poderes del Estado como en las estructuras de poder paralelo mencionadas arriba. Las mafias heredadas de la contrainsurgencia se consolidan, avanza el narcotráfico y se multiplican los negocios ilícitos desarrollados por los poderes paralelos enquistados en el Estado. En este período también se produce la crisis del modelo finquero-cafetalero, lo que deja en el desamparo a cientos de miles de trabajadores de fincas. Esto se traduce en el fortalecimiento de viejas, y el apareamiento de nuevas, organizaciones sociales campesinas. Desde la perspectiva del Estado, la política se dirigió a favorecer al sector empresarial agroexportador y a perseguir judicialmente a los líderes sociales. De igual manera, se estableció un mecanismo de neutralización de contingentes relativamente grandes de trabajadores mediante la creación de un sistema de endeudamiento de los campesinos y/o trabajadores del agro.

Este es el momento en el que también aparecen las operaciones de corporaciones multinacionales dedicadas a la extracción de recursos naturales y a la producción de energía en territorios ancestrales de pueblos indígenas. Esto, consecutivamente, sería la base para el desarrollo de nuevas estrategias de organización social que servirían a los sectores históricamente más vulnerables de la sociedad guatemalteca. Uno de los motivos más importante para la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) fue la apabullante evidencia de que uno de los más grandes lastres para el avance de la democracia y la

consolidación de la agenda de la paz se encuentra en la cooptación del Estado por parte de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS), en donde confluyen antiguos oficiales provenientes de la contrainsurgencia, mafias dedicadas al narcotráfico, algunos miembros de gremios empresariales y algunas multinacionales dedicadas a la extracción de recursos naturales y generación de energía.

2.3. Reconfiguración cooptada

Finalmente, en el tercer segmento temporal propuesto en el documento se analiza la reconfiguración cooptada del Estado. Esta se pone en marcha ante el avance positivo de casos de justicia transicional, derechos humanos y el destape de casos escandalosos de corrupción. El elemento innovador del análisis de este período gira en torno al concepto de restauración del papel de los grupos de poder paralelo, específicamente el Sindicato y la Cofradía, que se habían formado a lo largo de los años ochenta y que habían incidido tras bambalinas en el poder del Estado en las dos décadas previas, así como su alianza con los sectores tradicionales de las élites empresariales.

Por un lado, el primer juicio por genocidio, que concluye el 10 de mayo de 2013 con la condena de 80 años de cárcel al exdictador Efraín Ríos Montt, empezaría a movilizar los afectos de grupos tradicionales de poder en dirección de la necesidad de establecer una restauración y reconfiguración de la cooptación del Estado, al verse la necesidad de cerrar filas entre élites empresariales y militares. Por ejemplo, al día siguiente de haber sido leída la sentencia del juicio por genocidio, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) emitió un comunicado para solicitar la anulación del fallo. Una semana después, la Corte de Constitucionalidad lo anuló y el caso se retrotrajo varios meses.

Dos años más adelante, el destape por parte de la CICIG del caso de corrupción denominado “*La Línea*” involucró al presidente Otto Pérez Molina (un exmilitar que también provenía de la época de la contrainsurgencia y que había sido señalado de participar en la campaña de tierra arrasada) y a la vicepresidenta Roxana Baldetti. Este caso despertó una gran movilización de protesta ciudadana como no se había visto desde los años setenta en Guatemala. Eventualmente, ante presiones internas y externas, terminaría en la renuncia de ambos funcionarios y su inmediata detención en prisión preventiva.

A lo largo de los siguientes años se fueron develando más y más casos de corrupción que involucraban a ex miembros del ejército y a políticos tradicionales. Pero no sería sino hasta que aparecen los casos sobre infraestructura y construcción, así como los de financiamiento electoral ilícito, que las élites económicas provenientes de los grupos históricamente privilegiados se verían implicadas. Élite que por siglos habían estado por encima de la ley. Es a partir de ese momento que la restauración empieza a tomar su forma presente. Un discurso anticomunista, antiterrorista, anti-derechos humanos, de rechazo de los derechos de las mujeres a acceder a la salud integral, de fobia hacia la comunidad de la diversidad sexual y de manipulación de sentimientos xenofóbicos y nacionalistas, fue usado desde entonces, de modo manipulador y relativamente exitoso, para justificar el rechazo de los avances que la CICIG y el Ministerio Público (MP) habían alcanzado. La madrugada de un domingo de agosto de 2017, el presidente Jimmy Morales publica un video en el que declara persona non grata a Iván Velásquez, el director de la CICIG. Pocos días después, la Corte de Constitucionalidad ampara al funcionario internacional y el presidente queda, aparentemente, atado de manos.

Esto fue traslapándose paulatinamente con el aparente fin de la política internacional de los Estados Unidos que había promovido el gobierno del presidente Obama. Con el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte se buscaba implementar un modelo de poder suave para disminuir la migración y combatir el avance del narcotráfico en Honduras, El Salvador y Guatemala. Parecía entonces que el gobierno del país del norte había entendido que, para detener las migraciones masivas, era necesario estabilizar la política e impulsar el desarrollo económico del país y que eso solo sería viable mediante el rompimiento de la configuración cooptada del Estado. Con la llegada del presidente Trump al poder las cosas empezaron a cambiar paulatinamente. A esto se sumó una estrategia aparentemente exitosa por parte del gobierno de Guatemala, que decide trasladar su embajada en Israel a la ciudad de Jerusalén, con lo que logró, supuestamente, obtener la simpatía y el apoyo de uno de los lobbies más poderosos en Estados Unidos.

La contraofensiva de los sectores de poder, grupos de interés y de presión fue poco a poco mermando el potencial transformador que la lucha contra la corrupción había iniciado. La restauración se expresó, desde entonces, como un proceso paulatino de reconfiguración del poder dirigida a cooptar al Estado en los términos que habían sido establecidos, prácticamente, desde el momento en el que la democracia fue concebida como un proyecto militar-oligárquico.

3. Del AEI a la poscontrainsurgencia

Como se mencionó arriba, el propósito de esta sección consiste en establecer un diálogo reflexivo en el que se propongan algunos debates teóricos y de actualización que permitan profundizar el escenario presentado en la síntesis interpretativa del documento. En ese sentido, se propone que la lectura propuesta en el texto presentado por AVANCSO puede caber muy bien en un horizonte de análisis que ha sido denominado como *poscontrainsurgencia*. Esta línea de debate se ha sostenido por algunos años entre los miembros del Grupo de Trabajo (del que AVANCSO también forma parte) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales sobre violencia, seguridad y poscontrainsurgencia. Con ello, se propone no solo poner atención a la inacabable transición, sino promover una lectura transversal de fenómenos históricos que toman como eje central el carácter contingente de la contrainsurgencia. Es decir, el concepto de poscontrainsurgencia sugiere que el presente histórico ha devenido desde los horizontes de posibilidad que se establecieron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. En el caso guatemalteco, esto se estaría datando específicamente a partir del golpe de 1954, que derrocó al gobierno del presidente Jacobo Arbenz. En ese horizonte temporal un poco más amplio, es pertinente identificar, por lo menos, dos referentes analíticos que permitirán hacer más complejo el análisis. En primer lugar, es central pensar en la relación entre poder, desarrollo, espacio e infraestructura. En segundo lugar, la dominación por medio de la violencia de Estado y la creación de hegemonía por la vía del consenso relativo.

3.1. Desarrollo, espacio, infraestructura y precariedad

Lo que se propone como primer corte temporal en el documento relacionado con la política desarrollista implícita en la idea militar-oligárquica de democracia, puede datarse de modo más complejo. Se puede partir de una conversación con los paradigmas de desarrollo y el Estado de Bienestar, que se materializa en algunas regiones de América Latina tras la segunda Guerra Mundial (González 2012). A esto se sumaría el debate sobre los procesos de colonización y, eventualmente despojo, que el Estado contrainsurgente implementó desde los años sesenta en el marco de los programas de acción cívica militar (Flores 2017a). Estos incluirían tanto el desarrollo de proyectos puntuales de infraestructura (carreteras, escuelas, centros de salud), como la producción y control de territorios completos. Ejemplos de esto se dan en casos como el de la reconquista del Petén o la creación de

la Franja Transversal del Norte (Solano 2013). Estos transformaron radicalmente la geografía política del país y sus efectos en el presente son determinantes para la profundización de la relación entre contrainsurgencia y neoliberalismo.

Una línea de división relativamente clara entre ese momento y el de la entrada del neoliberalismo puede establecerse mediante el estudio de los paradigmas neoliberales y la guerra que estos le declaran a los modelos sociales de Estado de Bienestar a partir de los años setenta (Harvey 2007). Ese proceso de debate teórico se da a nivel global y afecta la economía política concreta de países en Latinoamérica. Empezaría a concretarse en Guatemala con el desarrollo de lo que en el documento de AVANCSO se denomina como el proyecto militar-oligárquico. Es decir, la separación analítica propuesta en el documento entre el impulso del proyecto democrático desde la contrainsurgencia y la entrada del neoliberalismo no necesariamente se justifica más allá de razones meramente expositivas. Por el contrario, entender el entretrejo entre democracia y neoliberalismo puede derivar en el planteamiento de hipótesis más comprehensivas.

En ese sentido, lo que se vería eventualmente como un paradigma de desarrollo contrainsurgente (denominado por el mismo ejército como guerra humanitaria) se materializaría en Guatemala como la transformación radical del espacio y el mundo de la vida. Esto es algo que formó parte central del proyecto contrainsurgente, como se explora parcialmente en el documento de AVANCSO. Se da con ello un proceso concreto de expansión de las relaciones sociales capitalistas que atraviesan transversalmente a la sociedad guatemalteca en lo que algunos autores llegan a denominar como la *máquina antipolítica y máquina de desarrollo democrático* (Ferguson 1994; Copeland 2019). Este fenómeno le da un acento crítico a la idea de desarrollo y mediante él se busca explorar las complejidades intrínsecas a la economía política que sustenta esos paradigmas teóricos. El epítome de esto, en el proyecto contrainsurgente, se dio con la creación de los polos de desarrollo y las aldeas modelo que, además de haber sido un mecanismo biopolítico de vigilancia y control poblacional (McAllister and Nelson 2013), funcionó como una estrategia para incorporar a contingentes grandes de población al mundo de las relaciones sociales asalariadas mediante la transformación del sistema de necesidades, inmediatamente después de la implementación de la política de tierra arrasada. Es muy importante poner atención a cómo este modelo está aún siendo hoy considerado por empresas multinacionales dedicadas a la extracción de recursos y producción de energía para neutralizar los posibles

brotos de resistencia ante el avance de la industria extractiva multinacional y la consolidación de lo que algunos autores llaman el *nuevo imperialismo* (Harvey 2003). El ejemplo de la hidroeléctrica Oxec, donde incluso se realizó un plan para crear una aldea modelo, es paradigmático (Pradilla 2017).

Este proceso ha devenido en una expansión permanente del capitalismo globalizado. A su vez, ha sido central en el avance de la *cosmopolitización*, en un sentido no necesariamente positivo, de la vida de poblaciones enteras, que fue incrementando en magnitud e intensidad con el progreso paulatino de las migraciones a Estados Unidos. En ese sentido, es fundamental también tener como pivote analítico de estos 30 años después del AEII, el incremento de las zonas de precariedad que, paulatinamente, están expulsando a grandes contingentes de población a una situación de desesperanza. El ejemplo de las caravanas de migrantes de 2018 muestra la situación dramática en la que se encuentran miles de ciudadanos que, desesperados por la vulnerabilidad ante la violencia estructural, huyen del país de modo muy similar a los refugiados que en otros tiempos fueron afectados por la violencia de la guerra.

3.2. Dominación y consenso: ¿crisis o restauración?

Un segundo aspecto se entreteje con la lógica subyacente a la transición de la doctrina de seguridad nacional al plan de estabilidad nacional, tal y como lo expone el texto de AVANCSO. A partir de las investigaciones de Schirmer puede entenderse cómo el ejército diseña una razón de Estado inspirada en la inversión del famoso axioma de von Clausewitz, quien veía en la guerra una continuación de la política por otros medios. El objetivo de la contrainsurgencia era continuar la guerra en la paz, pero por otros medios (Schirmer 1999; Schirmer 1998). En un sentido específico, esto se traduciría en una búsqueda de la estabilidad nacional mediante la producción de un consenso generalizado con el modelo democrático (hegemonía) impulsado por la contrainsurgencia, que no impediría la continuación del saqueo del Estado que venían practicando algunos oficiales militares durante varias décadas. Esto es lo que Schirmer denomina el proyecto político-militar (Schirmer 1998).

Como se plantea en la sección sobre la reconfiguración cooptada, los poderes fácticos que, desde mediados de los años ochenta habían conducido la política del Estado desde la oscuridad y que habían perpetuado una impunidad sistémica e instaurado una infraestructura de corrupción transversal al quehacer del Estado, se vieron fuertemente afectados con el avance de la lucha contra la corrup-

ción impulsada por la CICIG y el MP y apoyada, además de las Naciones Unidas, por varios países amigos. Los hallazgos que arrojó la investigación realizada por estas instituciones sacaron de las sombras a varios de los actores más oscuros de la política cooptada, haciéndolos visibles para muchos guatemaltecos. Pero esos hallazgos también se convirtieron en un factor que movilizó los temores más arraigados entre élites militares y empresariales (Flores 2017b), restituyendo con ello la alianza dañada desde 2003, cuando el gobierno de Alfonso Portillo y el FRG movilizó a turbas de encapuchados en zonas exclusivas de la Ciudad de Guatemala para presionar a las élites por la inscripción de Ríos Montt. Lo que ya se venía anticipando desde el juicio por genocidio de 2013 y la presión que el CACIF venía ejerciendo sobre las cortes para socavar el avance de los casos de justicia transicional, terminó de sedimentar con los casos de corrupción relacionados con el financiamiento electoral ilícito e infraestructura expuestos por las investigaciones de CICIG y el MP. Algo inaudito había ocurrido en la historia del país, algo que fracturó, en cierto sentido, el orden tradicional de las cosas. Los nombres de políticos corruptos, exmilitares y miembros de la élite económica tradicional empezaron a aparecer indistintamente unos junto a los otros.

En ese contexto, a lo largo de 2018 se inició un debate entre algunos académicos y periodistas orientado a problematizar y encausar esa crisis que aparentemente se dejaba venir encima del statu quo. Por ejemplo, la reconocida periodista Dina Fernández, tras la declaración de persona non grata que el presidente Jimmy Morales hizo en 2017 contra Iván Velásquez, el director de la CICIG, cuestionaba que era imposible encarcelar a todos los corruptos de Guatemala, básicamente porque tarde o temprano saldrían vinculados los nombres de todos los políticos y grandes empresarios (Fernandez 2017). Por su parte, Philip Chicola, entonces asesor político del CACIF, proponía que se debía llevar a cabo un modelo de justicia transicional mucho más amigable que el que se había dado en el tratamiento de los casos de derechos humanos. Esta idea consistía, básicamente, en desarticular las redes de corrupción y hacer que los implicados en estos casos, en vez de enfrentar el ámbito de persecución penal, hicieran un *mea culpa* colectivo. Es de remarcar que esta propuesta de Chicola diluía la responsabilidad particular de empresarios en algo que consideraba como un mal aceptado socialmente por todos los guatemaltecos (Chicola 2018). Posteriormente a esto, se sumó el argumento del excanciller guatemalteco, Fernando Carrera, quien proponía que ese modelo de justicia transicional debía complementarse con un procedimiento de reparación del daño causado por el sector privado (Carrera 2018).

Esta serie de planteamientos, por supuesto, crearon inconformidad en sectores que han acompañado los procesos de justicia transicional que se vienen trabajando desde los años ochenta y que habían empezado a rendir frutos poco tiempo antes. Se le veía, pues, como una forma de saqueo que desconocía el arduo trabajo que se había desarrollado en materia de derechos humanos. En sustitución, y ante el apareamiento de una reducida élite progresista (liderada por el grupo autodenominado La Cantina) que empezó a cuestionar el papel de las élites tradicionales en la cooptación del Estado, surgieron también propuestas alternativas que veían mucho más viable hablar de un tránsito a la justicia transformativa (Aguilar-Støen 2018). En ese sentido, Mónica Mazariegos y el suscrito autor propusimos en su momento también una línea de teorización y complejización del debate. La idea central era que, si bien podía ser interesante lo propuesto en términos de justicia transicional, lo mejor era entender que este proceso se enmarcaba en una lógica de justicia premial propiamente dicha. Mazariegos definía la justicia premial como “aquella que ‘premia’ a los ‘arrepentidos’ que luego de haber participado directa o indirectamente en ciertos delitos, deciden colaborar con las investigaciones confesando su responsabilidad, contando sus testimonios, aportando información detallada y toda clase de pistas que contribuyan con el esclarecimiento de la verdad judicial” (Mazariegos 2018). Pero esto no terminaba ahí, ya que Mazariegos indicaba que, en todo caso, existía un doble rasero en la aplicación de la justicia, ya que mediante prácticas y usos maliciosos del derecho, líderes sociales y defensores de derechos humanos son encarcelados por acusaciones que no gozan de medidas sustitutivas. A esto Mazariegos lo denomina el derecho penal del enemigo (Mazariegos 2018). En esa misma línea de análisis, se consideró que era una buena oportunidad para repensar en profundidad el sistema de justicia y promover una transformación profunda que permitiera democratizarlo, apuntando a incrementar la igualdad en la aplicación de la ley y el uso de la violencia que el Estado considera como “legítima” (Flores 2018a; Flores 2018b).

Sin embargo, toda esta rica discusión se vio truncada en enero de 2019 cuando el presidente Jimmy Morales, desobedeciendo una orden de la Corte de Constitucionalidad, decide impedir la entrada de varios de los investigadores de la CICIG que retornaban de sus vacaciones de fin de año. Poco tiempo antes, el director de la CICIG también había salido del país y se preveía que regresaría en esos días. Esta decisión unilateral del presidente fue aplaudida por gremios empresariales y se veía como el primer paso para cerrar, de una buena vez, el horizonte de posibilidades que se había abierto en 2015. Hablar de una reforma del sector de justicia ya no era más el asunto, sino el regreso al elemental debate de la independencia de poderes

que supuestamente habíamos dado por concluido en los años noventa. Aún más, como señala el filósofo político Marco Fonseca, el orden de cosas inaugurado por el proyecto político-militar de los años ochenta parece haberse restaurado; es lo que denomina *restauración total* (Fonseca 2019).

Sin embargo, esto aún no es una conversación terminada. En la política, el horizonte de lo posible siempre está abierto, a menos que se regrese completamente al tiempo de la dictadura y la represión. Existen en la actualidad movimientos sociales y organizaciones políticas de base que se encuentran desarrollando un constante e interesante debate sobre la refundación del Estado y la búsqueda de alternativas de fondo que permitan llevar a cabo las transformaciones profundas que demanda la sociedad guatemalteca. Transformaciones que ya se dejaban ver desde hace tres décadas, cuando fue suscrito el AEII.

En esta coyuntura Guatemala está a las puertas de un evento electoral extremadamente complejo. La atmósfera política se ha cargado de un sentir poco favorable para la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones. Los grupos de poder que han socavado las posibilidades de consolidar el Estado de Derecho parecen estar fortalecidos. Líderes locales son frecuentemente intimidados, perseguidos y, en algunas ocasiones, asesinados. Esto pone en cuestión la garantía del respeto a los derechos humanos. Las prácticas y usos maliciosos del sistema de justicia siguen vigentes, afectando a activistas y defensores de derechos humanos, como a contendientes políticos no alineados con lo que coloquialmente ha sido denominado el Pacto de Corruptos (PC). La efervescencia civil que en 2015 se multiplicó a nivel urbano parece haber mermado. La ciudadanía parece estar cansada, los grupos empresariales disidentes del PC muestran poca representatividad y un mínimo margen de maniobra y los países amigos parecen estar atados de manos. Así mismo, el arduo trabajo realizado por décadas en materia de justicia transicional, impulsado por sobrevivientes y víctimas del conflicto armado interno, se ve amenazado hoy por un proyecto de reforma a la ley de reconciliación nacional que promueve la amnistía por genocidio y crímenes de lesa humanidad.

Ante esa realidad y después de treinta años de haberse suscrito, el AEII parece mantener su vigencia. Si bien se han dado algunos avances, las reformas profundas siguen pendientes. Por el bien de la democracia, el fortalecimiento del Estado de Derecho y de los derechos humanos, los retos que tenemos en el presente han de ser abordados de modo comprensivo e integral, para no tener que esperar otros treinta años.

EL SALVADOR

SANDRA DE BARRAZA

1. PRESENTACIÓN

A 30 años de la suscripción del Acuerdo de Esquipulas II, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) invitó a analizar “los avances y/o retrocesos en el cumplimiento de los derechos civiles y políticos en el marco del proceso de construcción de un régimen democrático acordados en la región centroamericana”.

Los 30 años coinciden con la conmemoración de los 25 años de la firma del Acuerdo de Chapultepec en 1992, acuerdo que concretó las aspiraciones político-institucionales de Esquipulas II mediante un método de trabajo que contó con el apoyo, la voluntad y el poder de decisión de las más altas autoridades del país.

Durante los 25 años recién pasados, el país ha estado inmerso en un proceso de construcción de un sistema democrático en el que han participado diversas fuerzas político-partidarias, así como la institucionalidad del Estado, en un entorno internacional favorable.

El análisis de los 30 años demandó revisión de material bibliográfico de diversa índole y entrevistas a seis connotados profesionales del país, todos comprometidos de manera personal e institucional con aportes concretos a la democracia y el estado de derecho.

La estructuración del contenido del informe es selectiva y deja por fuera otros temas que podrían abordarse. El esfuerzo trató de delimitar temas y subtemas que ponen en evidencia avances que al mismo tiempo se convierten en desafíos para fortalecer el frágil sistema democrático.

La reunificación de la sociedad salvadoreña —que se planteó como propósito del proceso de negociación desde el primer encuentro en Ginebra de abril de 1990— es una tarea pendiente. El esfuerzo por identificar puntos de encuentro y de unión entre sectores con planteamientos particulares, demanda esfuerzos mayores y sostenidos que permitan concretar propuestas para un modelo sostenible de desarrollo económico, social y político capaz de crear oportunidades de desarrollo y bienestar para la gran mayoría de la población.

Si bien hubo avances, las brechas socioeconómicas, la impunidad, la corrupción y la ineficacia institucional amenazan la justicia social que se acordó hace 30 años como factor indispensable para la democratización de nuestra sociedad, que estuvo sumida en un conflicto armado de 12 años que terminó con un proceso de negociación política y que a su vez creó oportunidades de desarrollo.

2. AGENDAS DE DIÁLOGO COINCIDENTES

El autoritarismo militar, el fraude electoral, la persecución política y la injusticia social fueron los detonantes del conflicto armado, factores que motivaron la unión de fuerzas opositoras al régimen y, posteriormente, provocaron la lucha armada que duró 12 años. Hay también causas estructurales del conflicto armado, como son la falta de democracia, el irrespeto a los derechos humanos, el autoritarismo militar aliado con grupos de poder económico y la falta de acceso a tierras agrícolas.

Como consecuencia se tuvo “Una sociedad polarizada, con un espacio mínimo para las acciones políticas, un sistema electoral incapaz de producir cambios reales y un poder judicial comprometido con las élites militares y de terratenientes”. Todo ello generó una creciente “inconformidad de sectores de la clase media al no sentirse representados por ningún partido político” (Villiers Negroponte: 2016:25).

Militares progresistas y ciudadanos civiles organizados en la Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG) (1979), con apoyo del gobierno de los Estados Unidos, intentaron, tras el golpe de Estado al general Carlos Humberto Romero, introducir cambios que redujeran las injusticias sociales, mediante reforma agraria, nacionalización del comercio exterior y nacionalización de la banca. Las iniciativas fueron implementadas por militares acompañados del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (1980-1983).

En un entorno de conflicto con grupos armados y con el gran capital, que sentía amenazados sus intereses económicos y políticos, el entonces presidente Napoleón Duarte convoca internacionalmente al FMLN (Frente Militar de Liberación Nacional, o Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) al diálogo político, tras cinco años de conflicto armado. Desde la Asamblea General de las Naciones Unidas puso fecha, el 15 de octubre de 1984, y definió el lugar, el municipio de La Palma, en Chalatenango.

El diálogo de La Palma fue el primer paso para concertar la paz. Se crea una Comisión Especial integrada por cuatro delegados de ambas partes —el gobierno de El Salvador (GOES) y la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) por una parte, y por la otra el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y el ya mencionado FMLN— a fin de conocer sus propuestas y desarrollar mecanismos para incorporar a todos los sectores de la vida nacional en la búsqueda de la paz.

En noviembre de 1984 el encuentro fue en el Cantón Ayagualo, municipio de La Libertad. Con la mediación de la Iglesia católica, aprobaron las normas de procedimiento de la Comisión Especial y acordaron la libre circulación de personas y vehículos civiles entre el 22 de diciembre y el 3 de enero de 1985. Al finalizar el encuentro un alto dirigente del FMLN reiteró el llamado a la lucha armada. Por esta inconsistencia, el encuentro se consideró un fracaso.

Estas iniciativas y la injerencia del gobierno de los Estados Unidos en la política interna y el conflicto armado generaron fuertes protestas de grupos económicos dominantes en contra de las medidas del gobierno (1984-1989). Hubo paro empresarial en contra del gobierno y la derecha organizó su propio partido para enfrentar al adversario político.

En este ambiente se desarrolla el Acuerdo de Esquipulas II (agosto 1987) con el fin de lograr la pacificación del istmo centroamericano. Como producto de los Acuerdos de Esquipulas II, en octubre de 1987 se celebra otra ronda de diálogo en San Salvador, en la sede de la nunciatura.

2.1. Voluntad y poder para dialogar

Los líderes y cúpulas partidarias de ARENA (Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador) fueron férreos opositores del diálogo y la negociación durante la gestión

del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Para las elecciones presidenciales de 1989, en ARENA la candidatura se decidió entre el militar y líder histórico Roberto d'Abuisson, férreo combatiente de los grupos armados, y un empresario con poder económico, influyente y con experiencia política, Alfredo Cristiani. Optaron por el empresario, quien ganó en primera vuelta con casi el 54% de los votos frente al aspirante del PDC. Para sorpresa de muchos, tanto del gran capital como de la guerrilla, en su discurso de toma de posesión Cristiani anunció un “diálogo inmediato, permanente y serio” con la guerrilla para poner fin al conflicto armado. Así, el primer presidente de ARENA, a diferencia de su antecesor, tuvo poder económico personal y el control del ambiente institucional para viabilizar su oferta de diálogo.

ARENA tenía el control de la Corte Suprema, de la Asamblea Legislativa, de los medios de comunicación, de las asociaciones empresariales y del gran capital. Todo esto fue determinante para definir el futuro del país. El diálogo no hubiese sido posible sin el alineamiento del poder económico de los grupos dominantes y del poder institucional del Estado. Por ser Cristiani parte del poder económico, la alianza con sus pares fue posible en un entorno mundial con países aliados por la paz en Centroamérica.

En este ambiente, el 13 de septiembre de 1989 se abrió la mesa de conversaciones con el FMLN en la Ciudad de México. Allí se plantearon los aspectos operativos del proceso y se contó con la participación del secretario general de Naciones Unidas.

2.2. Concreción de la temática de Esquipulas

El Acuerdo de Esquipulas II estableció un procedimiento con diez temas para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica: (1) reconciliación nacional a través del diálogo, la amnistía y la conformación de una Comisión de Reconciliación; (2) cese de las hostilidades en el marco de la constitución; (3) democratización con un proceso pluralista y participativo; (4) elecciones libres, pluralistas y honestas; (5) cese de la ayuda regional y extrarregional a las fuerzas irregulares; (6) no uso del territorio para agredir a otros Estados; (7) negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; (8) refugiados y desplazados; (9) cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; (10) verificación y seguimiento internacional.

En el diálogo convocado por el primer gobierno de ARENA participaron los actores del conflicto armado: el FMLN, la Fuerza Armada y el gobierno de ARENA. Recién

iniciado, el proceso enfrentó dos amenazas. La primera fue el 11 de noviembre de 1989, cuando la guerrilla lanzó la ofensiva “Hasta el tope”: tomaron la ciudad de San Salvador y otros municipios cercanos, así como la ciudad de San Miguel, y obligaron a declarar el estado de sitio. Hubo enfrentamientos armados durante ocho días, y centenares de muertos.

El FMLN no pudo derrotar a las fuerzas armadas, así como tampoco las fuerzas armadas pudieron derrotar al FMLN. No hubo vencedores ni vencidos. La ofensiva demostró que la derrota militar de las partes era imposible, y esto seguramente fue un factor determinante en la decisión de concertar una negociación para poner fin al conflicto armado.

La segunda amenaza ocurrió el 16 de noviembre de 1989, cuando la Fuerza Armada asesinó a seis sacerdotes jesuitas, así como a una colaboradora y a su hija. Esta masacre fue incluida en el Informe de la Verdad, y quedó impune durante 27 años, en el marco de la Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz, decretada en 1993.

En este ambiente se retoma el diálogo, en un proceso que tiene como primer acuerdo “no abandonar el proceso de negociación” para “terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña” (Acuerdo de Ginebra, 1990). El propósito es coincidente con la agenda acordada en Esquipulas II.

El objetivo inicial fue “lograr acuerdos políticos para la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespete los derechos de la población civil”. Además, acordaron que “el proceso deberá conducir al establecimiento de las garantías y condiciones para la reincorporación de los integrantes del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad a la vida civil, institucional y política del país” (Acuerdo de Ginebra, 1990).

Posteriormente (Caracas, mayo de 1990), la agenda para la concertación del cese del enfrentamiento precisó: (1) acuerdos políticos: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico-social y verificación por las Naciones Unidas; (2) concertación de un cese del enfrentamiento armado. (Gobierno de El Salvador, 2007:8).

En un nuevo encuentro (San José de Costa Rica, julio 1990) se abordó el respeto y garantía de los derechos humanos y la verificación internacional. Este encuentro viabilizó garantías para la reincorporación de los integrantes del FMLN a la vida civil, institucional y política en el marco de la legislación vigente.

En el Acuerdo de San José (1990, 26 de julio) también se acordaron temas fundamentales para la democratización:

el más amplio respaldo a la efectividad de los recursos de amparo y de hábeas corpus; plena garantía al derecho de asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole; el respeto a la libertad sindical; la plena garantía a la libertad de expresión y de prensa, el derecho de respuesta y el ejercicio libre del periodismo.

Según se planteó el Acuerdo de Esquipulas, en lo que atañe a los desplazados y repatriados en las zonas en conflicto, en el Acuerdo de San José se asumió el compromiso de “dotarlos de documentación de identificación requerida por la ley, de garantizarles la libertad de tránsito, el desarrollo de sus actividades económicas y el ejercicio de sus derechos políticos y sociales”.

En la Ciudad de México (27 de abril de 1991) ambas partes reconocieron la necesidad de hacer reformas constitucionales “aunque sean parciales y que no agoten el alcance previsto”, pero que “recojan los acuerdos políticos”. El gobierno “se comprometió solemnemente a promover ante la Legislatura vigente la aprobación de las reformas constitucionales acordadas entre las partes”.

Las reformas a la Constitución de 1983 atañen a cuatro temas: el sistema judicial, la materia electoral, los derechos humanos y la separación de la seguridad pública de la Fuerza Armada. Se promovieron 55 reformas a la Constitución de 1983 en la Asamblea saliente (1988-1991) que fueron ratificadas en la entrante (1991-1994). (Ministerio de Justicia, 1991).

En el caso del órgano judicial, se innovó el proceso de selección de jueces y magistrados para garantizar apoliticidad y la representación de todas las corrientes de pensamiento jurídico. El requisito para los jueces era ser abogado de la república; para los magistrados se solicitaron ternas del Consejo Nacional de la Judicatura

(CNJ) —encargada de la profesionalización del personal de justicia— y de la Federación de Abogados de El Salvador (FEDAES) y se amplió el periodo de nombramiento a nueve años. Además, se elevó a mayoría calificada la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Con esto se procuraba blindar la justicia contra influencias político-partidarias y asegurar su imparcialidad.

Las reformas constitucionales fueron esenciales para finalizar el conflicto armado y sentar bases para la democracia del país. Al personal del gobierno le convenció la certeza del compromiso del FMLN y de su reconocimiento del orden institucional del Estado. El personal del FMLN confió en la posibilidad de reinsertarse en la vida social, política e institucional del país.

Desde la perspectiva del FMLN, se logró crear las condiciones para hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y las libertades políticas. La reforma judicial fue garantía esencial para la protección de sus comandantes y seguidores ante posibles abusos del gobierno una vez que entregasen las armas.

Para la verificación y el seguimiento internacional de los procesos de democratización y el cese del conflicto armado, planteados desde Esquipulas II, en julio de 1991 se estableció formalmente la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). La resolución N° 693 fue un hecho sin precedentes en la historia de las Naciones Unidas, porque se estableció una misión con un triple componente: una división de derechos humanos, una división militar y otra de observadores para verificar los acuerdos políticos.

A 53 meses de la suscripción de Esquipulas II (agosto 1987) y luego de intensas negociaciones desde septiembre de 1989, el 16 de enero de 1992 se firman los Acuerdos de Paz de Chapultepec, que incluyen temas como los siguientes:

- a. Fuerza Armada
- b. Policía Nacional Civil
- c. Sistema judicial
- d. Sistema electoral
- e. Tema económico social
- f. Participación política del FMLN
- g. Cese del enfrentamiento armado
- h. Verificación por las Naciones Unidas

i. Calendario de ejecución

En cumplimiento de los acuerdos de Nueva York, en diciembre de 1991 se creó la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) como un mecanismo interpartidario con representación de todas las tendencias políticas incorporadas en la Asamblea Legislativa. Su misión fue supervisar el cumplimiento de los acuerdos políticos entre el FMLN y el gobierno. Esto incluyó preparar anteproyectos para el surgimiento de la nueva institucionalidad, la atención a lisiados de guerra y el nuevo proceso de formación de los militares. (Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo N° 156. Enero 1992).

¿Qué factores viabilizaron el acuerdo? En el ámbito interno, el compromiso personal, el poder económico y la voluntad política del primer presidente de ARENA, acompañado de la necesaria evolución que hubo en la dirigencia del partido. Influyó también el desprestigio de la Fuerza Armada por sus antecedentes de autoritarismo y por el asesinato de los sacerdotes jesuitas en el marco de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989. Otro factor fue que la revolución de masas se mostró incapaz de derrocar al gobierno; el FMLN tuvo que asumir la vía democrática.

En el ámbito externo también hubo factores que propiciaron el proceso de diálogo. Destaca el acompañamiento y mediación de las Naciones Unidas, que logró un acuerdo para que las partes no se retirasen de la mesa de diálogo, y compromisos cuyo incumplimiento resultaba prohibitivo debido a su alto costo político. Los negociadores también enfrentaron un nuevo escenario geopolítico mundial y regional protagonizado por las potencias mundiales.

Otra gran influencia favorable fue el Grupo Contadora, constituido por México, Colombia, Venezuela y Panamá, configurado en enero 1983, cuyo compromiso consistía, según su Documento de Objetivos, en “promover la democratización y terminar los conflictos armados, actuando de acuerdo al derecho internacional, para revitalizar y restaurar el desarrollo económico y la cooperación en Centroamérica y negociar mejores accesos a los mercados internacionales”. Todo esto contribuyó al resultado del proceso de diálogo y negociación en El Salvador.

Desde la perspectiva de enero de 2017, a 25 años del Acuerdo de Chapultepec, lo que se destaca de ese complejo y largo proceso de diálogo, afirmó Salvador Samayoa, firmante de los Acuerdos de Paz en representación del Frente Farabundo

Martí, es que “un acuerdo político necesita perseverancia, compromiso, paciencia (...) madurez y el compromiso con el país y con la democracia” (Samayoa, 2017).

2.3. El diálogo se mantiene como instrumento

El diálogo promovido por el Acuerdo de Esquipulas, y exigido para llegar al Acuerdo de Chapultepec, posibilitó el cese del conflicto armado. Las partes asumieron el compromiso de reconvertir y subordinar la Fuerza Armada al poder civil, y crear una nueva institucionalidad para la seguridad, la materia electoral y los derechos humanos. Convinieron en legalizar al FMLN como partido político y en implementar un programa de reinserción de excombatientes, entre otros acuerdos puntuales.

Pero la democratización del sistema económico, político y social, tal como se planteó en Esquipulas II, demandaba “definir libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, el modelo de desarrollo económico, político y social”. El Foro de Concertación Económica y Social, propuesto en el marco de los Acuerdos de Chapultepec, pudo haber asumido la tarea, pero se limitaron a proponer reformas al sector laboral.

No se aprovechó la oportunidad para reinventar el modelo de desarrollo socioeconómico, y esto ha suscitado la permanente crítica a los gobiernos por la falta de rumbo y los rezagos en el bienestar social y económico de la población que periódicamente han sido detectados en las encuestas periódicas de opinión.⁷⁸ En 25 años de paz no se han podido reinventar los modelos de agroexportación, de sustitución de importaciones o de promoción de exportaciones, impulsados en varios periodos por diferentes gobiernos, por lo que continúan pesando en el país enormes rezagos sociales que se traducen en falta de oportunidades de empleo, falta de ingresos, informalidad y pobreza.

Se han hecho esfuerzos de convocar al diálogo para acordar temas clave para el desarrollo, sin embargo no se logra concreción, y mucho menos compromiso. Durante los gobiernos de ARENA de 1989-2009, se convocó a 14 instancias de diálogo

78/ Encuestas trimestrales y anuales sobre desempeño gubernamental. Ver <http://laprensagrafica.com/seccion/lpgdatos>

con participación de políticos, funcionarios de gobierno, empresarios, trabajadores, ciudadanos, académicos, gremios, Iglesias, universidades, alcaldes municipales, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales (FUSADES, 2017).

La temática abordada es diversa: desarrollo económico y social; reforma electoral; educación, ciencia y desarrollo; gobernabilidad e institucionalidad democrática; el proyecto de nación; la reforma de salud; el desarrollo local; las reformas electorales; la seguridad ciudadana y la paz social; la modernización laboral; y el impacto de la crisis mundial en el país.

Durante la transición del gobierno de ARENA al gobierno del FMLN en el órgano ejecutivo, se logró, en medio de la crisis internacional, un acuerdo fiscal de alternancia para la emisión de títulos por valor de US\$1,800 millones.

En la gestión del FMLN en el período 2009-2017 se ha convocado a diez instancias de diálogo, con participación de representantes de partidos políticos, gremios empresariales, Iglesias, gobiernos municipales, medios de comunicación, Fiscalía General de la República; funcionarios de gobierno; organizaciones no gubernamentales; organizaciones sindicales; cooperación internacional; academia; expertos internacionales.

Nuevamente los temas son variados: políticas públicas en lo económico y social; educación; crecimiento; sostenibilidad fiscal; justicia, seguridad y convivencia ciudadana; educación; financiamiento a programa de seguridad ciudadana y medidas extraordinarias; sostenibilidad ambiental y vulnerabilidad; sostenibilidad y liquidez fiscal y crecimiento y desarrollo económico; empleo y emigración.

Los esfuerzos de esta amplia y pluralista convocatoria no han logrado satisfacer uno de los principales requisitos para la democracia y el desarrollo, como es la anhelada reunificación de la sociedad salvadoreña, establecida como propósito del proceso que llevó al Acuerdo de Paz en Chapultepec.

Las convocatorias tampoco han logrado definir un modelo de desarrollo económico, social y político que oriente el esfuerzo del Estado y la administración de recursos públicos en función del bien común; un modelo que establezca las bases para políticas de Estado y que trascienda periodos gubernamentales.

El diálogo como instrumento para llegar a acuerdos fundamentales para el desarrollo continúa siendo un recurso políticamente válido. Sin embargo, se ha limitado a la formulación de propuestas en diversos temas estratégicos, sin llegar a acuerdos y compromisos políticos entre los actores clave organizados en dos partidos políticos que se han institucionalizado.

En el caso de ARENA, al convertirse en oponente de un gobierno de izquierda, no ha sido capaz de defender medidas adoptadas durante los 20 años de su gestión, y mucho menos formular propuestas ni contrapropuestas coherentes con su pensamiento. Más bien ha asumido posturas coyunturales que llegan incluso a contradecir las políticas públicas que en su momento promocionaron, como es el caso de los subsidios y las subvenciones.

En el caso del FMLN, que inició su gobierno en un entorno de crisis internacional que afectó las condiciones y perspectivas de crecimiento del país, durante sus casi ocho años de gestión ha tenido que enfrentar problemas fiscales que han llegado al incumplimiento de compromisos internacionales y al deterioro de la calificación del país.

El gobierno, presionado por el déficit fiscal y ahogado por la situación de impago, convocó a un diálogo interpartidario para suscribir un acuerdo de responsabilidad fiscal que se ha utilizado como instrumento de acusaciones y contraacusaciones, lo que agudiza la polarización y reduce la visión gubernamental a la resolución de problemas de corto plazo.

A 25 años de los acuerdos para la finalización del conflicto armado, la Presidencia de la República hizo nuevamente un llamado a la intervención de la ONU para facilitar un proceso de diálogo que concrete acuerdos concernientes al desarrollo. Nadie niega la importancia del diálogo para identificar los temas de interés común y beneficio colectivo, pero las dos fuerzas convocadas, ARENA y FMLN, entraron en un atolladero, lo que demuestra que es necesario identificar una metodología diferente para lograr consensos entre un proyecto económico promovido por ARENA y un proyecto político promovido por el FMLN.

Hace 25 años los actores del diálogo eran otros: el gobierno, la Fuerza Armada y las Fuerzas Militares de Liberación Nacional (FMLN), y el objetivo era claro y preciso: terminar el conflicto armado por la vía pacífica y a la mayor brevedad. Actual-

mente la ONU mantiene el apoyo al proceso, con el desafío de innovar metodologías para hacer partícipes a dos actores divergentes que se han consolidado a lo largo de cinco lustros.

3. INCONCLUSA RECONVERSIÓN DE LA FUERZA ARMADA

El impulso a un “auténtico proceso democrático, pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos (...) y la participación popular, con garantía plena, en procesos políticos de carácter democrático, sobre bases de justicia, libertad y democracia” que se acordó en Esquipulas II, tuvo a la Fuerza Armada como punto central de la agenda.

En el proceso de diálogo y negociación (1989-1992), el tema de la democratización estuvo en la agenda en Caracas (mayo 1990), en México (abril 1991), en Nueva York (septiembre 1991) y en Chapultepec (enero 1992). Fue punto central porque la Fuerza Armada fue percibida por el FMLN como expresión y fuente de autoritarismo e irrespeto a los derechos humanos fundamentales. En la negociación, el FMLN cuestionó el carácter permanente de la institución por considerarla fuente de persecución y de irrespeto a los derechos humanos. Esto quedó sentado como postura unilateral en los acuerdos (Acuerdo de México, 1991:19).

3.1. Reformas constitucionales

La primera iniciativa para la reconversión fue la reforma constitucional de 1991 que redefinió el papel de la Fuerza Armada. Le dieron el mandato de “defender la soberanía y la integridad del territorio”, temas que fueron abordados en Esquipulas II como aspectos relacionados con la democratización.

Se eliminó de sus atribuciones lo estipulado en la CR de 1950 (Título VII, Art. 112): “hacer cumplir la ley, mantener el orden público y garantizar los derechos constitucionales” y también la responsabilidad de “velar porque no se viole la norma de la alternabilidad en la Presidencia de la República”. Estas atribuciones justificaron intervenciones para mantener el régimen militar, lo que motivó frecuentes estados de excepción, que no volvieron a repetirse desde la suscripción de los Acuerdos de 1992.

Este cambio eliminó la fuente que justificaba cualquier intervención de la Fuerza Armada en la vida civil y en el orden constitucional. Los Acuerdos subordinaron la Fuerza Armada a la Presidencia de la República integrándola al órgano ejecutivo en el ramo de Defensa. Al presidente de la república se le atribuyó la responsabilidad de “organizar, conducir y mantener la Fuerza Armada” (Art. 168, numeral 11).

Otra reforma constitucional de 1991 fue la eliminación de la jurisdicción militar con competencia para juzgar a civiles y justificar cualquier irrespeto a los derechos civiles. La jurisdicción militar, como régimen excepcional respecto de la unidad de la justicia, se redujo al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militares. Esto fortaleció el sistema de justicia para los ciudadanos.

Para fortalecer el control sobre posibles irrespetos en el futuro, se ampliaron las competencias de la Asamblea Legislativa. Ante casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas por jefes de seguridad o de la inteligencia del Estado, investigadas en comisiones especiales, la resolución de destitución de la Asamblea Legislativa se hizo vinculante para la Presidencia de la República.

Los negociadores del cese del enfrentamiento armado de ambos bandos se ocuparon de reconvertir la Fuerza Armada para salvaguardar los derechos humanos bajo el principio de que las naciones democráticas no deben someter civiles a la jurisdicción militar. En Nueva York las partes acordaron que:

La actuación y el régimen de la FA se enmarca en los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos y de la defensa y el respeto a la soberanía del pueblo salvadoreño. (Gobierno de El Salvador, 2007, p. 23).

Los negociadores conceptualizaron una Fuerza Armada como institución al servicio de la nación, ajena a toda consideración política, ideológica, de posición social o a cualquier otra discriminación, y de subordinación a las autoridades constitucionales. Definieron los principios doctrinarios y el sistema educativo de la Fuerza Armada, y se comprometieron a la depuración de todos sus miembros mediante una comisión ad hoc. Esto quedó registrado en 13 temas incluidos en el primer capítulo del Acuerdo de Chapultepec (1992:29-37).

3.2. Reducción inconclusa

Durante el período de Alfredo Cristiani (1999-2004) hubo presiones de la Fuerza Armada para no cumplir la reducción, y esto retrasó el proceso, pese a las presiones de ONUSAL. La reducción de la Fuerza Armada se inició durante el periodo de Calderón Sol (1994-1999). El proceso para reducir 63,000 efectivos a 11,000, con una meta parcial de 30,000, tomó ocho años (2005). Hubo justificaciones, objeciones y presiones para que no se llevase a efecto. En la FA surgieron nuevas unidades para reubicar personal.

El proceso de reducción se revirtió durante el primer gobierno del FMLN (2009-2014) que retomó la militarización de la seguridad pública, nombrando al inicio de su periodo a un militar, que se había dado de baja, para presidir la Policía Nacional Civil. El número de efectivos en la Fuerza Armada creció ante la incapacidad de las instituciones de seguridad pública para retomar el control de territorios asediados por pandillas. Según datos del Ministerio de Defensa, durante la primera gestión del FMLN en el ejecutivo, ingresaron alrededor de 6,300 nuevos efectivos, lo que implicó un incremento presupuestario que oscilaba entre 25 y 28 millones de dólares anuales. Esto requirió nuevos impuestos, contribuciones especiales y préstamos internacionales, que han provocado la oposición del partido ARENA.

El incremento de efectivos militares ha tenido como reacción las infiltraciones de pandilleros. Entre el 2010 y el 2017 han sido separados de sus funciones 615 efectivos, por tener vínculos con pandillas. La infiltración de estos grupos ha llegado hasta las unidades especializadas, como es el Comando de Fuerzas Especiales. Buscan conocer con anticipación los operativos y extraer armamento y artefactos explosivos (Rivas y López, 2017, 4 de agosto).

La reducción de la Fuerza Armada es tarea inconclusa. Hubo resistencia y muchas justificaciones para no tomar las medidas en el momento oportuno y para no respetar la programación acordada. De manera sistemática se han creado condiciones para que la Fuerza Armada continúe con un papel protagónico en la vida política del país. Resulta contradictorio que esto ocurra con mayor intensidad en los gobiernos del FMLN (2009-2014 y hasta la actualidad). Durante el proceso de diálogo, ambos gobiernos hicieron patente su postura en cuanto a la permanencia de la Fuerza Armada.

3.3. No cede las funciones de seguridad

La justificación del involucramiento de la Fuerza Armada en acciones de seguridad pública contradice el Acuerdo. Se valió del argumento de dar seguridad en la recolección de cultivos tradicionales (café y caña de azúcar) durante los dos primeros gobiernos de ARENA, y posteriormente el argumento era dar impulso a los programas especiales para combatir a las pandillas: el Plan Mano Dura (2003) y el Plan Súper Mano Dura (2004-2009).

Durante el primer gobierno del FMLN, la Fuerza Armada se involucró en el Plan de Operaciones Zeus (2009-2014), el Plan de Operaciones Sumpul (2011-2014), el Plan Barrios (2011), el Plan Escuela Segura (2012), y el Plan Grupo Conjunto Cuscatlán (2012-2015), todos orientados a recuperar el control de territorios y dar seguridad en espacios (cárceles) y servicios públicos (transporte). Durante la gestión 2015-2019, ante el incremento de la inseguridad y la incapacidad de la PNC para asumir su función territorial, se decretan medidas extraordinarias solicitadas por el gobierno para involucrar a la Fuerza Armada en actividades de seguridad pública.

Amparados por los decretos legislativos, el número de efectivos militares en las calles salvadoreñas se ha incrementado en un 89% desde 2009. En ocho años se ha pasado de 5,515 a 10,423 efectivos en las calles. Prácticamente, las medidas extraordinarias y temporales que aprobó la Asamblea Legislativa se han convertido en ordinarias y permanentes, y cuentan con financiamiento asegurado mediante el impuesto a la telefonía.

Esto ha sido posible porque la Constitución de la República establece que “excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el presidente de la república podrá disponer de la Fuerza Armada para tal fin”. (Constitución de la República, Art. 168, ordinal 12).

Las evaluaciones periódicas sobre el desempeño del gobierno reflejan la ineficacia de la estrategia de seguridad. Si bien el gobierno anuncia disminución en la tasa de homicidios, los ciudadanos continúan señalando la inseguridad como el primer problema del país, y aunque el comportamiento de la tasa de homicidios no es sostenido, los miembros de la PNC y de la Fuerza Armada se han convertido en blanco de ataques armados, lo que ha motivado despliegues de la Fuerza Armada similares a los que había en los peores momentos del conflicto armado.

4. AMNISTÍA E IMPUNIDAD

Corresponde a la Asamblea Legislativa “conceder amnistía por delitos políticos o comunes conexos con estos o por delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de 20”. (Constitución de la República, Art. 131, ordinal 26). Esta tarea la asumió la legislatura 1991-1994, estando en la presidencia el partido ARENA, con el PDC como segunda fuerza y el PCN como tercera fuerza.

4.1. Decretan Ley de Reconciliación Nacional

El 23 de enero de 1992 se aprobó la Ley de Reconciliación Nacional. En sus considerandos reconoce

la exitosa culminación del proceso de negociación de la paz; la necesidad de una nueva convivencia social fundada en el mutuo respeto y reconocimiento; la necesidad de medidas legislativas para superar el estado de violencia y el agudo enfrentamiento vivido en los últimos años; y el reconocimiento del perdón en el proceso de reconciliación nacional. (Decreto Legislativo N° 147: Ley de Reconciliación Nacional, Art. N° 1, publicado en el diario oficial del 23 de enero de 1992).

En su artículo 6, esa ley estipula excepciones:

No gozarán de esta gracia las personas que, según el informe de la Comisión de la Verdad, hubieren participado en graves hechos de violencia ocurridos desde el 1o de enero de 1980, cuya huella sobre la sociedad, reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad, independientemente del sector a que pertenecieren en su caso.

Esta ley se mantuvo vigente durante 14 meses. Fue derogada en marzo de 1993, cinco días después de darse a conocer el informe de la Comisión de la Verdad, y fue sustituida por la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz (Decreto Legislativo N° 486, 20 de marzo de 1993).

En su artículo 1 concede “amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que, en cualquier forma, hayan participado en la comisión de delitos políticos comunes conexos antes del 1 de enero de 1992”.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos advirtió en diversas oportunidades que la ley de amnistía era violatoria de las obligaciones internacionales de El Salvador bajo la Convención Interamericana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió reiteradamente que el gobierno salvadoreño debía asegurar que la ley no se convirtiera en obstáculo para la identificación, acusación y castigo de los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado. Nada se hizo. Todo pareció quedar en la impunidad.

El 20 de marzo del 2013, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas (IDHUCA), junto con la Fundación para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y otras instituciones, presentaron demanda de inconstitucionalidad a la Ley General de Amnistía. El 13 de julio de 2016, trece años después de que la Comisión de la Verdad presentara el informe y de que la Asamblea Legislativa decretara la Ley de Amnistía General, la Sala de lo Constitucional 2009-2018, emitió la resolución 44-2013/145-2013, que declara inconstitucional la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz de 1993.

A partir de la notificación de la sentencia, la Ley de Reconciliación Nacional, recobró su vigencia mediante Decreto Legislativo N° 147 del 23 de enero de 1992. Sin embargo, pese a los esfuerzos legislativos, la reconciliación de la sociedad aún es tarea pendiente.

4.2. Informes para depurar y superar la impunidad

El 19 de marzo de 1992 se integró la Comisión Ad Hoc⁷⁹ para evaluar a todos los miembros de la Fuerza Armada e identificar a los militares a los que había que dar de baja por abusos a los derechos humanos durante el conflicto armado. Tuvieron un plazo de tres meses para presentar su informe a partir de su instalación, y el compromiso de parte del gobierno de adoptar en 30 días las medidas administrativas correspondientes y ponerlas en práctica en los 60 días posteriores. El programa de depuración en sus dos fases suponía 90 días.

^{79/} De la que formaban parte tres civiles —el Dr. Reynaldo Galindo Pohl, el Dr. Abraham Rodríguez y el dirigente democristiano Eduardo Olivares— y dos militares con atribuciones limitadas: los exministros de Defensa Eugenio Vides Casanova y Rafael Humberto Larios.

El 22 de septiembre de 1992 la Comisión Ad Hoc presentó su informe, supuestamente secreto, al secretario general de Naciones Unidas y al presidente de la república (Alfredo Cristiani). La lista de las personas que deberían ser objeto de la depuración (Valencia y Labrador, 2014) incluyó a altos mandos de la Fuerza Armada, pero no describía el tipo de violación que habían cometido contra los derechos humanos. Entre ellos se mencionaba al ministro y al viceministro de Defensa, pertenecientes al grupo militar llamado La Tandona, apodado así por el número de graduados que hubo en esa promoción.

Esto generó críticas, descalificativos, amenazas y presiones de parte de los militares y los grupos de derecha. El gobierno se empeñó en un proceso de depuración “gradual” que afectó su credibilidad y que motivó movilizaciones civiles en pro y en contra de la depuración, y presiones del FMLN y de la ONU para hacer cumplir los acuerdos. El gobierno justificó su postura argumentando que lo hacía para evitar la “desestabilización política”, hasta que encontró salidas “honrosas” para los indiciados enviándolos al servicio exterior o al retiro.

La Comisión de la Verdad⁸⁰ fue designada por el secretario general de Naciones Unidas el 15 de julio de 1992. Su misión era “investigar los graves hechos de violencia ocurridos en El Salvador entre 1980 y 1991, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”, así como “recomendar las disposiciones de orden legal, político o administrativo que puedan colegirse del resultado de la investigación, incluyendo medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos” (Buergenthal et al., 1996). El FMLN y el gobierno acordaron que las recomendaciones serían vinculantes para ambas partes.

El aporte de la Comisión de la Verdad tuvo como finalidad “la promoción de la reconciliación nacional” a partir de lo establecido en el inciso 5 del Acuerdo de Chapultepec: “se conoce la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente casos en donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos”.

80/ Integrada con personalidades internacionales: Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo Planchart y Thomas Buergenthal.

El informe titulado “De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador” se presentó el 15 de marzo de 1993, sin que las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc se hubiesen cumplido en el plazo acordado, que era diciembre del 1992:

Por la gravedad de las denuncias formuladas, pero también por la firmeza de sus conclusiones y recomendaciones, este informe constituyó un hecho inédito en el esclarecimiento de los crímenes cometidos bajo el pretexto de la guerra, pero también al señalar directamente a responsables individuales de tales actos, así como las prácticas institucionales que alentaron la impunidad de los autores de tales delitos. (...) El terrorismo de Estado dejó su anonimato y tomó figura en una lista de militares acusados, incluyendo al ministro y viceministro de la Defensa y al jefe del Estado Mayor, de haber cometido crímenes severos contra los derechos humanos. La Fuerza Armada fue señalada como la principal responsable de tales delitos. La Comisión también impartió justicia al condenar por similares actos al FMLN y señalar directamente a algunos de sus comandantes. (...) El informe de la Comisión se colocó en el centro de la polémica. Como era de esperar, las conclusiones y recomendaciones fueron impugnadas por los sectores militaristas, funcionarios de gobierno y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Fuertes ataques fueron lanzados contra Naciones Unidas y la Misión de ONUSAL volvió a recibir amenazas anónimas en su contra. (Informe “De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador”, p.153).

Se reconoció que

A pesar de la impresionante propaganda montada durante la guerra para dar la impresión contraria, del lado del gobierno se habían cometido un número bastante mayor de atrocidades que el FMLN. Algunos de estos hechos, entre ellos la masacre del Mozote, donde fueron aniquilados cientos de civiles inocentes, no tenían paralelo con los crímenes cometidos por el FMLN (Buergethal et al., 1996:45).

El 85% de los casos analizados por la Comisión de la Verdad fueron atribuidos a agentes del Estado.

4.3. La salida pragmática: amnistía generalizada

A cinco días de conocido el Informe de la Comisión de la Verdad, la Ley de Reconciliación Nacional —que estableció que no gozarían de la amnistía “las personas que, según el informe de la Comisión de la Verdad, hubieren participado en graves hechos de violencia ocurridos desde el 10 de enero de 1980”— se sustituyó por la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz (Decreto Legislativo N° 486, 22 de marzo de 1993). En el Art. 1 de esa ley se concedía

amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que, en cualquier forma, hayan participado en la comisión de delitos políticos comunes conexos (...) la gracia de la amnistía se extiende a las personas a las que se refiere el artículo No. 6 de la Ley de Reconciliación Nacional.

Esa resolución política reforzó las conclusiones del Informe de la Comisión de la Verdad: “El terror del Estado y los actos de impunidad, como el permitido por la Asamblea Legislativa, tenían causas estructurales a las que solo podría ponerse fin mediante reformas institucionales, que comprendieran la institución armada y la administración de justicia” (FLACSO Andes, 2009:153).

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos advirtió en diversas oportunidades que la ley de amnistía era violatoria de las obligaciones internacionales de El Salvador según la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió reiteradamente que el gobierno salvadoreño debía asegurar que la ley no se convirtiese en obstáculo para la identificación, acusación y castigo de los responsables de las violaciones graves a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado. Nada se hizo, y prevaleció la impunidad durante 13 años.

4.4. Responden demanda de inconstitucionalidad

El 20 de marzo del 2013, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas (IDHUCA), junto con la Fundación para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y otras instituciones, presentaron demanda de inconstitucionalidad a la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.

El 13 de julio de 2016 la Sala de lo Constitucional 2009-2018⁸¹ declara inconstitucional la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz de 1993. A partir de esa sentencia, la Ley de Reconciliación Nacional recobró su vigencia.

El fallo de la Sala de lo Constitucional 2009-2018 estipula:

Declárase inconstitucional (...) porque dicha extensión objetiva y subjetiva de la amnistía es contraria al derecho de acceso a la justicia, a la tutela judicial –protección de los derechos fundamentales–, y al derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra constitutivos de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, pues impide el cumplimiento de las obligaciones estatales de prevención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación integral.

Los argumentos de la Sala que fortalecen las libertades civiles y la institucionalidad democrática son los siguientes:

- › La amnistía alude más bien al olvido de los delitos cometidos, antes que al perdón por una responsabilidad penal previamente establecida.
- › El órgano legislativo está obligado a equilibrar y armonizar los intereses, inicialmente contrapuestos, de la estabilidad política del país —por la vía de la paz negociada y la reconciliación nacional— y el interés de la justicia traducida en la verdad y rendición de cuentas de los responsables de tales violaciones.
- › La Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, aprobada el 20 de marzo de 1993, niega lo pactado expresamente en los Acuerdos de Paz y en la Ley de Reconciliación Nacional de 1992, que surgió en el marco de los Acuerdos de Paz.

La Ley de Amnistía fue un obstáculo procesal para la investigación, el juzgamiento, la condena o la ejecución de pena de los responsables de los hechos que la Constitución y el derecho internacional prohíbe amnistiar. La Fiscalía General de la República se pondrá a prueba con casos como los siguientes:

81/ Los integrantes de la Sala de lo Constitucional 2009-2018 han demostrado autonomía e independencia en sus resoluciones. Tales resoluciones han sido objeto de crítica por las implicaciones político/partidarias, en la política fiscal, e inclusive en la misma Constitución. Profesionales del derecho y políticos las han calificado de excesos. Aun así, nadie pone en duda que han generado un nuevo entorno jurídico.

El caso del asesinato del ex Arzobispo de San Salvador. Mons. Oscar Arnulfo Romero —ahora beato de la Iglesia Católica—, podría reabrirse y se pondría en ruta de la justicia, en especial por la acción de un juzgado local que anuló el decreto de 1993 que dejó en libertad al capitán del Ejército Álvaro Rafael Saravia, quien había sido el único detenido y procesado por el magnicidio contra el jerarca religioso en marzo de 1980. (Dalton, 2017).

Se han presentado tres avisos a la Fiscalía: 1) por el Caso Zona Rosa y el helicóptero de la Fuerza Armada de EE.UU. derribado en Lolotique con tres asesores estadounidenses; 2) por el uso, en el conflicto armado, de menores y minas terrestres ilegales; 3) por el asesinato de alcaldes y funcionarios públicos. Todos son crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Los acusados son quienes conformaron las distintas comandancias del FMLN (Luna Stanley, 2017).

Fueron detenidos cuatro miembros del ejército contra los cuales un juez español había dictado una orden de detención en 2011 por su implicación en el asesinato, en 1989, de seis sacerdotes jesuitas, su ama de llaves y la hija de ésta. No obstante, de acuerdo con información publicada en la prensa, la Corte Suprema denegó la petición de extradición en agosto. (...) En septiembre, un tribunal ordenó la reapertura del caso de *El Mozote*, en el que se juzgaba la ejecución de centenares de civiles a manos de miembros del ejército perpetrada en diciembre de 1981. (...) Durante 2016, Estados Unidos deportó a El Salvador a dos ex militares que ocuparon el cargo de ministro de Defensa durante el conflicto armado; se los acusaba de cometer violaciones de derechos humanos en la década de 1980 (Amnistía Internacional, 2017).

Es tarea en proceso el seguimiento al Acuerdo de Esquipulas II de garantizar a las personas a quienes sean aplicables el decreto de amnistía “la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad”.

5. CONSOLIDACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

En las sociedades democráticas y modernas, los partidos políticos son los canales “para que el pueblo manifieste su voluntad dentro de un proceso organizativo, que

formalmente se realiza a través del Derecho Electoral y materialmente a través de la acción de los partidos políticos” (Sala de lo Constitucional. Sentencia N° 61-2009).

Más adelante, agrega que los partidos:

hacen propuestas de solución a la problemática nacional para hacer posible elegir entre diferentes propuestas; y canalizan las aspiraciones y pretensiones de los ciudadanos y de los distintos sectores sociales, en un programa político coherente y realizable, que armoniza intereses parciales de diferentes sectores (...) provocan actitudes y participación política en la población, compiten con otros para darle más criterios a los ciudadanos en el análisis de problemas sociales, formando opinión pública e inspirando las acciones del Estado desde el gobierno o la oposición. (...) Elaboran listas de candidatos de las cuales saldrán los futuros representantes, seleccionando y formando así a las élites del sistema político. La presentación de candidaturas facilita la elección, en cuanto permite conocer la ideología de los partidos y los distintos candidatos. (...) Informan a la población sobre los complejos asuntos nacionales y advierten a la ciudadanía sobre la conveniencia o no de determinadas acciones de gobierno; todo a fin de que el voto sea más racional. (...) [Y ofrecen al electorado] su capacidad organizativa, lo cual permite que los deseos de la población se realicen en mayor medida y en proporción a los resultados electorales. Refuerzan el sistema político, haciéndolo estable y garantizando de esa manera su propia supervivencia, sean de gobierno o de oposición. Propician la defensa del sistema democrático pluralista y representativo. (Sala de lo Constitucional. Sentencia N° 61-2009).

Esta es, desde la Sala de lo Constitucional 2009-2018, la conceptualización del papel de los partidos en la sociedad salvadoreña. El contenido de la sentencia reconoce la importancia de los partidos políticos en la consolidación de la democracia, sin embargo, el partido en el gobierno acusa a la Sala de intentar destruirlos.

5.1. Apertura al pluralismo

En pleno conflicto armado, la Constituyente de 1983 estableció nuevos fundamentos para la convivencia y el ejercicio de los derechos políticos. Se reformó el Art. 85

otorgando a los partidos políticos la exclusividad de la representación del pueblo dentro del gobierno. Se acordó que el sistema político de El Salvador “es pluralista, que ese pluralismo se expresa por medio de los partidos políticos y que los partidos políticos son el único instrumento para la representación del pueblo dentro del gobierno” (CR, Art. 85). Con esto cerraron posibilidades a grupos de otra naturaleza, incluso a los armados, de aspirar a la representación popular y al control del gobierno.

La Constitución de 1983 viabilizó el pluralismo ideológico. Se eliminó el inciso 2 del artículo 158 que prohibía toda propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia. Esto significó ampliar la libertad de expresión del pensamiento, favorecer las libertades civiles y flexibilizar posturas ante el pensamiento de los movimientos sociales que, contrarios al autoritarismo militar, se abrían espacios públicos. Así, al dar cabida a otras formas de pensar, fue posible crear la plataforma para que los grupos alzados en armas, en sus diversas expresiones ideológicas de izquierda, pudiesen tener participación política.

La Constitución de 1983 incluyó el concepto de la persona humana como origen y fin del Estado, definió el orden político, la forma de gobierno y el territorio de la nación; creó la Sala de lo Constitucional como único tribunal para el control de la constitucionalidad y estableció el sistema de reforma constitucional. Los constituyentes incluyeron la cláusula llamada “pétrea” en el Art. 248: “No podrán reformarse en ningún caso, los artículos que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”. Su propósito era blindar el sistema.

Las reformas a la Constitución del año 1991 (Acuerdo de México, 1991:16-18) tenían como fin el cumplimiento de lo convenido entre el gobierno y el FMLN, y viabilizaron el objetivo vinculado de la “reincorporación de integrantes del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política” (Acuerdo de Caracas, 1990:8). Se afirma “que, de no haberse decretado la amnistía general, tan criticada internacionalmente, el FMLN podría no haber surgido como partido político” (Pacheco, 2017).

5.2. Multipartidismo con bipartidismo

En el periodo 1982-2015 se tiene registro de 42 partidos políticos en eventos electorales desarrollados en 17 ocasiones. En promedio se registra una participación

electoral de ocho partidos por elección durante el período 1982-2015, aunque en la competencia electoral de 1989 la cantidad se incrementó a 13. Numéricamente, durante el periodo se refleja apertura a la libertad de organización y de asociación partidaria, y en esto, según la Constitución, se refleja el pluralismo político.

Tres partidos han participado en los 17 eventos electorales: el Partido de Conciliación Nacional (PCN) que surge en agosto de 1960 y es de índole militar y de línea conservadora; el Partido Democracia Cristiana (PDC) que surge en noviembre de 1960 y es de inspiración cristiana y opositor a los regímenes autoritarios militares; y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) surgida en septiembre de 1981, cuyos fundadores, vinculados a la propiedad agrícola de grandes extensiones, fueron afectados por la reforma agraria impulsada en los años ochenta por militares reformistas, el PDC y otros grupos de poder.

En la estructuración del sistema de partidos como mecanismo de expresión y de negociación institucionalizada de conflictos políticos, no todos los partidos tienen el mismo peso ni asumen el mismo papel. A este respecto son útiles las fórmulas de Artiga-González (2015:235-243) para determinar el número efectivo de partidos en el país: si el sistema es de partido dominante (N menor a 1.5), si el formato es bipartidista (N entre 1.5 y 2.5) o si corresponde a un formato multipartidista. Al aplicar estas fórmulas matemáticas al caso salvadoreño se concluye que se tiene multipartidismo político en la Asamblea Legislativa, y bipartidismo en la gestión del órgano ejecutivo.

Esta característica es determinante para dar cumplimiento a lo que estipula la Constitución de la República en su artículo 85: “los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, porque siendo presidencialistas, se busca el control del poder ejecutivo, y en la Asamblea Legislativa se procura una correlación de fuerzas que no obstaculice la gobernabilidad.

El primer gobierno electo democráticamente para el órgano ejecutivo, el PDC (1984-1989) tuvo como opositores al partido ARENA en alianza con el PCN. El partido en el gobierno controló el 55% de las bancadas legislativas, ARENA el 21.6% y el PCN el 20%. Casi al final de su período, en las elecciones de 1988-1991, su participación se redujo al 38.3%, ARENA incrementó su participación al 50% y el PCN controló el 11.7%.

Los siguientes cuatro periodos del órgano ejecutivo (1989-2009) fueron presididos por ARENA, que durante el periodo legislativo 1991-1994 tuvo el 46.4% de las bancadas, el PDC el 31% y el PCN el 10.7%. En el periodo siguiente, 1994-1997, por primera vez entra el FMLN y llega a controlar el 25% de las bancadas, en tanto que ARENA mantiene el 46.4%. A partir de entonces estos dos partidos, que en lo conceptual y lo ideológico son antagónicos, son los que han dominado el escenario político, como puede verse en siguiente cuadro.

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE PARTIDOS MAYORITARIOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

PARTIDO	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
ARENA	46.4	33.3	34.5	32.1	40.5	38.1	39.3	41.7
FMLN	25	32.1	36.9	36.9	38.1	41.6	36.9	36.9
Total	71.4	65.4	71.4	69	78.6	79.7	76.2	78.6

Las elecciones generales de 1994 (presidencial, diputados y alcaldes) fueron las primeras pluralistas, libres y competitivas. Participaron nueve partidos políticos de todo el espectro ideológico.

ARENA, respaldado por grupos económicos dominantes, es anticomunista, conservador, pro capitalista y defensor de la libertad individual y del Estado subsidiario. Durante su gobierno demostró evidentes inconsistencias entre su ideología y su accionar, y fue muy criticado por beneficiar a grupos particulares.

En el marco del Consenso de Washington impulsó programas de estabilización económica y ajuste estructural, lo que conllevó altos costos sociales; promovió programas sociales para reducir el impacto de las medidas estructurales; desmontó instituciones reguladoras del mercado de tierras y del comercio exterior; estableció incentivos especiales para las exportaciones fuera del área centroamericana; y privatizó la banca, las telecomunicaciones, la distribución de energía eléctrica y el sistema de pensiones.

Durante su administración elevó el impuesto al valor agregado (IVA) del 10 a 13%; estableció incentivos para atraer inversión extranjera mediante la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización; estableció condiciones especiales para la producción, industrialización y comercialización del azúcar; creó incentivos

especiales para el turismo; estableció incentivos para el retiro voluntario y para la reducción del Estado; y suscribió tratados de libre comercio con Estados Unidos y con otros países.

Además de estas medidas orientadas a liberalizar la economía, la apertura de mercados y la privatización, ARENA dolarizó la economía mediante una ley de integración monetaria para “incorporar efectivamente a El Salvador al proceso de integración económica mundial”, lo que repercutió en la economía familiar.

El Frente Militar de Liberación Nacional (FMLN) se convirtió en el partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación (aunque mantuvo sus siglas, FMLN) en diciembre de 1992, once meses después de la firma de la paz. Aglutinó varias ideologías de izquierda, desde la más radical hasta la socialdemócrata, aunque luego se fueron dividiendo y quedaron reducidas al grupo más radical. Compitió en las elecciones presidenciales de 1994 con la candidatura de Rubén Zamora, socialdemócrata participante en los diálogos de La Palma y Ayagualo, quien perdió en segunda vuelta contra Armando Calderón Sol, de ARENA.

En las elecciones de 1999 el FMLN compitió en coalición con la Unión Social Cristiana (USC) con dos excomandantes, Facundo Guardado, como candidato a la presidencia, y Nidia Díaz para la vicepresidencia. Perdieron en medio de una campaña de amedrentamiento montada por la derecha. Los resultados de la contienda presidencial hicieron evidente la confrontación entre sus dos principales corrientes: la moderada y socialdemócrata, cuya cabeza visible fue el mismo Guardado, y la radical y ortodoxa, liderada por el comunista Shafik Handal.

En las elecciones del 2000 lograron la reelección de Héctor Silva en la alcaldía de San Salvador, concebida como plataforma para las presidenciales. Fue, en palabras de Schafik Handal:

el mayor éxito en las urnas obtenido por el FMLN tras su legalización y los acuerdos de paz en 1992. La ciudadanía nos dijo: ¡Izquierda, gobierne! Es, sin duda, el triunfo más importante que hemos tenido después de que pusimos punto final a la guerra civil en 1992 (Dalton, 2017).

En esas elecciones del año 2000, el FMLN ganó en 70 de los 262 municipios salvadoreños, entre ellos los más poblados y económicamente más importantes. Según

Dalton (2017) “Los resultados de este triunfo son una especie de crónica de una muerte anunciada de la derecha, pero, aunque parezca paradójico, no quisiera que muriera por el bien de la democracia”, dijo entonces Handal.

En el 2004, el candidato fue el mismo Schafik Handal, acompañado de Guillermo Mata. En sus plataformas electorales ofrecieron revertir la dolarización. ARENA ganó en primera vuelta con Antonio Saca y Ana Vilma de Escobar con el 57%, nuevamente con una campaña de amedrentamiento. Esta gestión de ARENA se caracterizó, y fue criticada por ello, por sus programas populistas que incidieron en las finanzas públicas y en el endeudamiento del sistema de pensiones.

5.3. La alternabilidad

Veinte años después, ARENA pierde el órgano ejecutivo en un ambiente de crisis fiscal y endeudamiento, de corrupción gubernamental ignorada por las cúpulas políticas y empresariales para no dar espacio ni arriesgarse ante el FMLN, con la población agobiada por la delincuencia y la situación económica (aunque confiada en que mejoraría), y en un entorno de crisis económica mundial.

ARENA pierde las elecciones frente a Mauricio Funes, quien se benefició de la democratización de los medios de comunicación promovida en el marco del Acuerdo de Esquipulas II. En 1988 el entonces periodista Funes fue el primero que incursionó en la televisión con el programa de opinión y crítica “Sin Censura” que tuvo al gobierno de ARENA en el centro de atención. Este programa se mantuvo hasta que Francisco Flores, entonces presidente del órgano ejecutivo (1999-2004) presionó a TV Azteca para que lo cerrase, lo que se hizo efectivo en marzo del 2003.

Cuando Funes lanzó su candidatura el 11 de noviembre del 2007 (decimoséptimo aniversario de la ofensiva “Hasta el tope”), el histórico líder Handal ya había fallecido. El candidato a la vicepresidencia fue Salvador Sánchez Cerén, comandante guerrillero, secretario general de las FPL, negociador de la paz, diputado nacional (1995-1997 y 2001-2004) y jefe de la bancada del FMLN.

En las elecciones presidenciales del 2009, en las que el ganador fue Mauricio Funes, se cumple lo estipulado por la Constitución en sus artículos 85 y 88: la

alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno (republicano, democrático y representativo) y el sistema político establecido es pluralista y se expresa por medio de partidos políticos.

Durante los casi dos periodos del FMLN al frente del órgano ejecutivo se ha hecho evidente que aún se mantiene, y tal vez más profunda, la arraigada desconfianza en el “enemigo” que ahora es formalmente adversario, así como se mantiene la suspicacia, el miedo a ceder y la incapacidad de negociar.

Mientras el FMLN gobernó, ARENA enfrentó sucesos que afectaron la democracia del país y los derechos ciudadanos. En octubre del 2009, doce diputados de ARENA elegidos bajo la bandera de ese partido se declararon “independientes” y anunciaron su retiro. En enero del 2010 anunciaron la conformación del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU). En enero del 2012, otros cuatro diputados notificaron su retiro, y en abril del 2013 los disidentes conformaron la fracción Unidos por El Salvador. Estas experiencias significaron pérdida de poder para ARENA porque favorecieron al FMLN en su alianza con GANU.

Con la composición de la Asamblea Legislativa (2015-2018), el FMLN ha tenido poco margen de maniobra, pues necesita de la segunda fuerza político-partidaria, ARENA, para lograr mayoría calificada en los empréstitos internacionales indispensables para su gestión. La polarización partidaria ha impedido negociar acuerdos a este respecto, lo que provocó que los organismos internacionales competentes en la materia redujesen la calificación del país.

En esta crisis fiscal han surgido grupos empresariales de izquierda vinculados al FMLN y amparados en el financiamiento de Venezuela mediante las empresas ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) en materia de alimentos, combustible, financiamiento, transporte, aerolíneas.

Por estar en riesgo permanente de impago, se investiga la probidad de altos funcionarios que estuvieron a cargo de las gestiones en los últimos 25 años. Funcionarios de ARENA están privados de libertad. Funcionarios del FMLN son objeto de investigación y están protegidos por el gobierno mediante inmunidad diplomática. Según la encuesta de opinión de la UCA de mayo de 2017, la población opina que el país ha perdido el rumbo, y se siente agobiada entre dos fuerzas parejas (ARENA

20.3% y FMLN 19.9%) y carente de opciones para ejercer el derecho a elegir en votaciones libres: un 63% de encuestados no quieren que continúe el FMLN, y el 68% no quiere que vuelva ARENA.

5.4. Legitimación de derechos políticos

En un ambiente de desconfianza y poca credibilidad de las cúpulas y los dirigentes de los partidos políticos, la sociedad civil organizada y ciudadanos individuales han aprovechado la coyuntura que ha generado la independencia, autonomía y eficiencia de los miembros de la Sala de lo Constitucional en el período 2009-2018. Se han resuelto favorablemente demandas que fortalecen las libertades civiles y los derechos políticos:

- › Se ratificó el derecho del ciudadano de optar a cargos públicos si se cumplen los requisitos de la Constitución de la República (CR) y de las leyes secundarias: ciudadanos individuales o asociados pueden presentarse como candidatos a diputados de la AL y del PARLACEN porque en la CR no hay exigencia de afiliación partidaria para estos cargos. En las elecciones del 2015 participaron dos candidatos individuales. Tuvieron poco éxito porque las exigencias que les aplica el TSE son las mismas que a los partidos políticos, situación que les resta viabilidad.
- › Se ratificó el derecho a ejercer el sufragio activo con plena capacidad de opción, lo que propicia la fidelidad del representante con el representado. A partir de 2015 se tiene el derecho de votar con listas abiertas y desbloqueadas, en vez de votar por bandera, lo que favorecía los intereses de la cúpula partidista. En el sistema de lista cerrada y bloqueada adoptado en el Código Electoral, la decisión sobre los candidatos recaía en la dirigencia de los partidos políticos, por tal motivo, las primeras posiciones tenían la certeza de lograr un escaño.
- › Se declaró inconstitucional el transfuguismo de los diputados electos para representar a los votantes:

Los representantes electos popularmente de una lista de un partido político que lo abandonan voluntariamente para declararse independientes o para constituir o ingresar a otro distinto, por un lado, provocan un fraude a la voluntad de los electores y desconocen el compromiso ideológico adquirido con estos y, por otro, inciden arbitrariamente en la configuración

interna de los órganos de representación política —facultad que únicamente le corresponde al pueblo—, al debilitar una posición jurídico-política electoral. (Sala de lo Constitucional, sentencia N° 39-2016).

- › Se declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Partidos Políticos que limita el acceso a información sobre las fuentes y montos de financiamiento.

En 1994, durante la segunda gestión de ARENA, se hicieron intentos por impulsar una “profunda reforma electoral” con participación de los partidos políticos a fin de responder a las expectativas ciudadanas sobre las exigencias de la democracia. Esos intentos fracasaron. Desde finales de los años 90 surgieron movimientos ciudadanos que impulsan demandas de inconstitucionalidad o amparos ante la Sala de lo Constitucional, no obstante, esas demandas con frecuencia terminan engavetadas.

La Sala de lo Constitucional 2009-2018 ha emitido sentencias apegadas a los derechos constitucionales del ciudadano elector. Esto ha afectado el poder y los privilegios de las cúpulas político-partidarias, así como al gobierno. El FMLN y sus grupos de simpatizantes han diseñado estrategias para desprestigiar, presionar, amenazar, pedir las renunciaciones y hasta destituir a los magistrados que finalizan su periodo el próximo año 2018. ARENA, por conveniencia o por convicción, aprovecha esta coyuntura para externar su apoyo público.

6. DEMOCRACIA ESTANCADA Y EN RIESGO

En lo político-electoral, y pese a las naturales resistencias, el país ha avanzado en el marco del contenido del Acuerdo de Esquipulas II. En 30 años (1988-2016) se han mejorado las puntuaciones en libertades civiles y derechos políticos (Freedom House, 2017). En una calificación en donde 1 es la calificación más alta y 7 la más baja, el país se ha movido de 4/7 en el año 1988 a 3/7 en los indicadores de libertades civiles, y en los derechos políticos ha avanzado de 3/7 a 2/7 en el año 2016. Ambas calificaciones se han mantenido estables de 1997 a 2016.

Sin embargo, no se ha logrado consenso sobre un modelo económico, social y político de largo plazo que democratice las oportunidades de desarrollo en el marco de un estado de derecho efectivo.

6.1. Desempleo y emigración

Los últimos 10 años la economía ha registrado tasas de crecimiento entre el 1.5% y el 2.5% del PIB, tasa insuficiente para absorber a 65,000 nuevas personas que entran al mercado laboral cada año. Con las bajas tasas de crecimiento, la gente no encuentra oportunidades de desarrollo y bienestar en el país. La alternativa es emigrar, especialmente a Estados Unidos, el principal socio comercial fuera de la región.

Por cada diez personas económicamente activas, 6.6 están en empleos informales de sobrevivencia, sin previsión ni seguridad social. Muchos están inmersos en ambientes de extorsión, violencia e inseguridad porque las pandillas y grupos delictivos se han tomado el control del territorio, obligando a muchos ciudadanos a abandonar su hogar y pertenencias. Las estrategias del Estado no han sido eficaces a este respecto.

La falta de oportunidades de empleo, así como la violencia social y la inseguridad son factores que provocan movimientos migratorios dentro y fuera de la región. Estados Unidos es el principal destino de los migrantes, se calcula que hay unos dos millones de salvadoreños en ese país. Esto se traduce en remesas familiares para el 20% de los hogares, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014.

La economía ha crecido en cuanto al consumo interno por efecto de las remesas familiares. En 1992 fueron US\$853.3 millones (11.7% PIB), en el 2007 el monto fue de US\$3,695.3 millones (18.1% PIB) y en el 2016 sumaron US\$4,576 millones (17.1% PIB), “el monto más alto y el mayor crecimiento de los últimos 10 años”, según el Banco Central de Reserva.

El ingreso per cápita de los salvadoreños en Estados Unidos es 4.8 veces mayor que en el país. Con esta realidad, la emigración continúa siendo una alternativa para la población, independientemente de los esfuerzos, programas y compromisos del gobierno para detenerla.

Los Estados Unidos han tenido una política de deportación con implicaciones poco analizadas en el país. Según la Dirección General de Migración y Extranjería, en 2016:

fueron deportados un total de 52.560 salvadoreños. Decidieron abandonar el país centroamericano, en el caso de los adultos, por factores económicos (74%), la inseguridad (16%) y la reunificación familiar (9%); en el caso de los niños y adolescentes, estas tres causas mantuvieron porcentajes del 35%; 31% y 34%, respectivamente”. (Agencia EFE, 2017).

Estas causas enunciadas oficialmente no reflejan la situación actual: las personas amenazadas por la violencia y la inseguridad huyen de sus lugares de origen porque buscan sobrevivir en otra parte.

A partir de enero del 2018 quedará en riesgo el permiso temporal de empleo (TPS) para 263,282 salvadoreños que emigraron a raíz de los terremotos del 2001. Esto es un anuncio de la presidencia de los Estados Unidos que destaca el carácter temporal del permiso tras 16 años de vigencia. El gobierno de El Salvador hace esfuerzos para que la medida se reconsidere, lo cual pone en evidencia la poca oportunidad de inserción y desarrollo de los salvadoreños en nuestra sociedad. La emigración continuará siendo la opción de muchos salvadoreños, por cuestiones económicas y de seguridad.

6.2. Avances con rezagos

El Barómetro de las Américas 2012, concluyó que

En El Salvador, la desigualdad en la distribución del ingreso ha experimentado una reducción significativa en los últimos años. En 2001, por ejemplo, el índice de Gini de desigualdad fue de 52.5. Para 2004 fue de 49.3, reduciéndose aún más para 2009 (47.8). (LAPOP/Univ. Vanderbilt: 2012).

También señaló otras desigualdades:

las mujeres ganan menos que los hombres; las mujeres (43.1%) tienden a ganar menos que su propia pareja; en contraste, los hombres (el 40.2%) suelen ganar más que su propia pareja. Esto indica la magnitud en la desigualdad de ingreso que se encuentra en buena parte de los hogares salvadoreños.

Identificó oportunidades de inversión:

Las personas cuyas madres asistieron a la universidad se concentran en la categoría más elevada de ingreso económico, mientras que las personas cuyas madres no cuentan con escolaridad promedian el ingreso económico más bajo. Las implicaciones de esto no pueden ser más claras: la formación académica de la población femenina constituye un factor fundamental en la creación de recursos y oportunidades de las nuevas generaciones.

Sin embargo, siendo fundamental la educación, en 23 años (1992-2015) la escolaridad promedio pasó de 2.48 grados a 6.8 grados; con tales niveles de escolaridad, difícilmente el país puede ser atractivo y competitivo. Sin embargo, se continúa invirtiendo poco en educación. En el 2011, la inversión representó el 3.43% del PIB. Si bien el Informe de país de UNICEF reporta que la inversión promedio por estudiante en educación parvularia se ha incrementado un 12%, en básica un 25% y en media un 39%, el gasto continúa siendo bajo si se compara con el gasto promedio destinado a personas privadas de libertad. (DIGESTYC, 2015).

En el año 2011, en educación preescolar se invirtieron US\$317 por alumno, en educación básica (1º a 9º grados) US\$404, y en educación media (bachillerato) US\$477 (UNICEF, 2014). Esto contrasta con el gasto por persona en la educación para la población privada de libertad. Según el Banco Mundial, en el 2006 el gasto promedio fue de \$2,000 al año, y en junio del 2016 el responsable de la Dirección de Centros Penales declaró que en alimentación gastan US\$1,095 por persona al año.

El desarrollo del recurso humano no se ha priorizado. En el 2016 el MINED registró una cobertura efectiva de 57% en educación parvularia, de 84% en educación básica (1º a 9º grado) y de 38% en educación media (bachillerato). (Boletín Estadístico MINED, 2016).

La atención a educación inicial (0-4 años) es tarea pendiente: en el año 2014, según información del Consejo Nacional de Educación (CONED, 2016:62):

mientras el 3.9% del quintil más alto recibe educación inicial, solamente el 0.5% del quintil más bajo lo hace. Asimismo, el 64.7% de las niñas y los niños que residen en áreas urbanas asisten a parvularia, mientras que en las áreas rurales el porcentaje desciende al 53%.

6.3. Paliativos millonarios

En los últimos 25 años se han desarrollado programas para reducir las desigualdades sociales. Durante los gobiernos de ARENA, para paliar el impacto del ajuste estructural surgió el Fondo de Inversión Social (FIS), programa millonario impulsado paralelamente a la negociación del cese del conflicto armado.

Ese fondo se amplió para cubrir el desarrollo local, transformándose en Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), responsable de la construcción de infraestructura comunitaria, las transferencias condicionadas para salud y educación, y la entrega de semilla para familias en pobreza, exclusivamente en áreas rurales, en 100 de los 262 municipios. Esta gestión se hizo a partir de investigaciones sobre la pobreza en el territorio, que generaron el mapa de la pobreza en cada municipio, con el cual fue posible identificar las áreas de intervención.

En el 2005, El Salvador inició el PTC, un Programa de Transferencias Condicionadas a la asistencia y permanencia de la población rural en la escuela. En el 2009, el gobierno del FMLN creó el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), conceptualizado como un instrumento de política social, cimentada en un enfoque de derechos que potencia el desarrollo humano de la persona. Pretende garantizar a toda la ciudadanía, especialmente a la población en mayores condiciones de pobreza y exclusión social, un piso social básico de bienestar.

El SPSU amplió su cobertura al área urbana y cubre dotación de uniformes, útiles y zapatos a estudiantes; alimentación escolar; vaso de leche; comunidades solidarias; ciudad mujer [programa con inversiones millonarias que descentraliza en el territorio los servicios de atención exclusivamente para mujeres]; casa para todos; agricultura familiar; apoyo temporal al ingreso; pensión básica universal; ampliación de la seguridad social; incorporación de empleados domésticos al Instituto Salvadoreño de Seguridad Social de (ISSS). (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2017).

Según CEPAL, en el año 2015 la cobertura fue del 6.8% de la población y del 16.5% de la población extremadamente pobre, con una inversión del 0.24% del PIB (Cecchini y Atuesta, 2017:26).

En los subsidios al consumo de gas licuado de petróleo (GLP), energía eléctrica y agua, el gasto pasó de US\$201.6 millones a US\$315.4 millones entre 2009 y 2013,

lo que significó una tasa de crecimiento acumulado de 56.4% y una tasa de crecimiento promedio anual de 12.4%.

La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP, 2017) registra la ejecución de US\$735.17 millones en el SPSU durante el periodo 2009-2013. Este monto se destinó a uniformes, alimentación, apoyo temporal del ingreso, agricultura familiar, bonos urbanos y ciudad mujer. A esto hay que agregar los subsidios a la electricidad, el transporte público de pasajeros, el agua potable y el gas licuado.

En el año 2014 el sistema se convirtió en ley. En abril de 2014 se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social (Decreto Legislativo N° 647) con el objetivo de “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas” (Art. 1). Se creó el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social con el objeto de “coordinar la ejecución y cumplimiento de la Política Social” (Art. 23).

El sistema está dirigido por la Presidencia de la República, y conformado por los titulares de Hacienda, Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería, y otros que determine la Presidencia de la República (Art. 24). Su responsabilidad es “la coordinación gubernamental para la mejor ejecución y cumplimiento de las finalidades de la Política Social” con el compromiso de revisar cada dos años la pertinencia de los programas.

El SPSU ha enfrentado problemas de financiamiento ante el déficit fiscal que los dos gobiernos del FMLN han padecido. Iniciaron su gestión en el 2009 con un déficit de 6.3% del PIB (US\$1,396.8 millones) y una deuda del sector público no financiero que representó el 55.8% del PIB (incluyendo pensiones). Por acuerdos con el Fondo Monetario Internacional en el 2016 el déficit fiscal se redujo al 3.6% (US\$907 millones), aunque la deuda se incrementó al 60.9% del PIB.

Según el Ministerio de Hacienda (2017), en el periodo 2009-2017

[se] han financiado programas sociales por un monto de US\$1,388.1 millones y se han reducido brechas laborales históricas por un monto de US\$917.4 millones, en un entorno en el que se ha logrado incrementar la carga tributaria del 13.7% al 15.9% generándose US\$1613 millones adicionales con base en una política tributaria progresiva.

Al financiamiento destinado al SPSU debe agregarse el gasto en subsidios al gas licuado, al transporte público y a la electricidad. Durante el periodo 2009-2016, estos subsidios generalizados han representado US\$2,383.9 millones. A esto hay que sumar el subsidio a los exportadores, vía devolución del IVA, que representa US\$1,289.2 millones.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) analizó los efectos de las transferencias y de los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Confirma la importancia de que el gobierno intervenga en la reducción de desigualdades sociales y en la necesidad de la racionalización para una mayor efectividad.

Las conclusiones más destacadas son: Los resultados muestran que el gasto público en transferencias y subsidios tiene un efecto positivo en la reducción de la magnitud de la pobreza y en la reducción de la concentración del ingreso; las transferencias son un mecanismo más eficiente que los subsidios para reducir la pobreza extrema y la desigualdad del ingreso; una parte de las transferencias focalizadas se asigna a hogares que, por su nivel de ingreso, no requieren de la transferencia; y en los subsidios se observa que el gasto se concentra en los grupos de mayores ingresos, especialmente en el caso del subsidio al agua. (FUNDE, 2015).

Sin desestimar el esfuerzo millonario del gobierno y la aceptación que tienen estas medidas, es claro que con programas de protección no es posible mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. Se necesita dinamizar la economía con apuestas estratégicas para atraer inversión y generar empleos dignos. Este es el déficit durante todo el período en análisis, a pesar de las iniciativas legislativas para asegurar el respeto a los derechos humanos con una base social mínima. Si la economía no crece a niveles superiores al histórico 2.1% y no se atraen inversiones, es difícil generar oportunidades de empleo e ingreso para la mayoría de la población.

6.4. Derechos fundamentales afectados

El entorno de violencia y las políticas gubernamentales tienen un efecto negativo en los derechos de dos grupos poblacionales: las personas que tienen que desplazarse internamente por amenazas de pandillas y las personas privadas de libertad.

Según la Mesa de Sociedad Civil contra el desplazamiento forzado por violencia y crimen organizado (2016:18). En el 2014 se calcula que hubo unas 288,900

personas en condición de desplazamiento forzado en el país. Las personas que son amenazadas por las pandillas se movilizan internamente o se ven obligadas a emigrar y pedir asilo en otros países. Se reducen sus libertades civiles y se ve amenazado su derecho a la vida. Muchas personas se abstienen de presentar denuncia porque no confían en las autoridades y porque el gobierno no reconoce el desplazamiento de la población.

La estrategia de combate a la violencia y la narcoactividad prioriza el encarcelamiento y el enjuiciamiento mediático. Esto ha generado un problema de hacinamiento en las cárceles, cuya población ha crecido de 6,973 reclusos en 1999 a 35,000 en el 2015. Otros 5,000 detenidos permanecen en celdas de la policía que no reúnen las condiciones mínimas para la detención. El sistema carcelario está sobrepasado en su capacidad instalada (Dirección General de Centros Penales, 2015).

Ante esta situación y a demanda de las personas privadas de libertad, la Sala de lo Constitucional (2009-2018) declaró que “es inconstitucional el cumplimiento de las penas de privación de libertad en condiciones de hacinamiento, ya que se vulnera el derecho a la integridad personal” (Sentencia N° 119-214 AC. 2 de mayo de 2016). Se determinó que en promedio una persona privada de libertad dispone de 34 centímetros cuadrados. La Sala ordenó “el cese de la condición de hacinamiento en que se encuentran los privados de libertad” y mandó a las autoridades administrativas construir nuevos establecimientos penitenciarios y readecuar como prisiones otros inmuebles estatales, como son los cuarteles militares. Además, ordenó que los jueces de vigilancia penitenciaria y ejecución de la pena deberían realizar una identificación de los internos que no deben continuar detenidos y que pueden disponer de beneficios penitenciarios. También ordenó al Ministerio de Salud realizar visitas médicas periódicas en los centros de reclusión a fin de evaluar las necesidades sanitarias. Desde el 2 de mayo de 2016, fecha en que se emitió la sentencia, la situación no se ha resuelto. Por tanto, la Procuraduría de Derechos Humanos no logra enfocar su tarea y pierde efectividad con intervenciones dispersas en temas de la más amplia variedad.

7. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Esquipulas II sentó bases para impulsar el proceso de diálogo y finalizar el conflicto armado porque construyó un sistema de apoyo basado en aspiraciones fundamentales

de la sociedad y porque contó con apoyo internacional. El ideario expresado por los gobiernos quedó plasmado en los acuerdos sucesivos que se fueron adoptando en el proceso de negociación impulsado desde la presidencia en 1989.

El Salvador ha logrado construir una democracia frágil. En estos 30 años se registra un empeño sistemático por construir una plataforma institucional comprometida con los derechos humanos. Varios gobiernos de partidos políticos cuya ideología es diversa han evidenciado, mediante programas y financiamiento, su compromiso con las libertades civiles y los derechos políticos.

No obstante, la Fuerza Armada, que fue criticada por ser la principal violadora de los derechos humanos y que asumió compromisos y reformas sustanciales, al cabo de 30 años está recuperando su papel en la seguridad e inteligencia nacional, y con esto, el protagonismo político. La incapacidad de cumplir con el mandato de la Constitución —derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad— ha justificado medidas extraordinarias que hacen temer un retorno al pasado.

Desde 1989, cuando inició el diálogo para el cese del enfrentamiento armado, El Salvador no ha recurrido a decretar estado de excepción. Se logró y se internalizó la importancia de vivir y convivir en un ambiente de paz. Sin embargo, las fuerzas político-partidarias no han logrado satisfacer las expectativas propias de un sistema democrático, republicano y representativo.

Los partidos políticos, que tienen la exclusividad de representar al pueblo dentro del gobierno, han sido incapaces de sentar bases para el progreso y bienestar de la población. La gente se queja de la falta de rumbo del país, de la inseguridad, de la violencia, de la corrupción, de la falta de empleo, de las deficiencias en los servicios básicos, especialmente en cuanto a educación y salud. La institucionalidad democrática aún no logra respetar el estado de derecho.

El sistema judicial ha sido objeto de atención. Para la suscripción de los Acuerdos de Paz en 1992, las reformas permitieron a los alzados en armas confiar en su reinserción. Desde esa instancia se han motivado reformas que, a iniciativa ciudadana, han tenido un efecto favorable en las libertades y los derechos políticos de los ciudadanos. La Sala de lo Constitucional 2009-2018 ha emitido sentencias que han dinamizado el letargo partidista.

Dada la inconformidad antes mencionada de la población, y aprovechando la coyuntura de los integrantes de la Sala de lo Constitucional 2009-2018, la población ha ejercido su derecho a interpelar por inconstitucionalidad y a solicitar amparos en temas que en su momento debieron haber asumido los partidos políticos. Se han emitido sentencias que han dinamizado cambios estructurales en beneficio de los derechos políticos, con la crítica de los partidos políticos por la judicialización de los temas.

En 30 años no se ha logrado concertación y mucho menos unión de fuerzas opositoras para definir y poner en marcha un proyecto de nación integral que sienta bases para el desarrollo y la democracia. La justicia social y la reconciliación son tareas pendientes. Las fuerzas en conflicto armado cambiaron de escenario, pero continúan en guerra mutua. Según el papel que cada cual asume, tratan de destruir al enemigo personificado en la oposición, gobiernan para unos pocos e incurrir en las prácticas criticadas por la ciudadanía, que debilitan la confianza en la democracia.

Tanto el país como la dinámica política están en proceso de evolución. Tarde o temprano la presión ciudadana facilitada por el acceso a tecnologías y redes sociales logrará que las fuerzas partidarias maduren y actúen como adversarios. Entonces tendremos consolidadas las bases de un sistema democrático y un estado de derecho.

8. COMENTARIO DE CARLOS GUILLERMO RAMOS

El Salvador treinta años después de Esquipulas II

Reflexionar sobre el Acuerdo Esquipulas II y sus legados 30 años después de haberse suscrito es, o debiera ser, materia obligada para los centroamericanos. No se trata, sin duda, de un ejercicio fácil, pero realizarlo puede contribuir sustantivamente a una mejor comprensión de los avances, desafíos y riesgos diferenciados que cada país enfrenta hoy en esta historia común de construcción democrática, donde Esquipulas constituye el punto de arranque compartido.

Este esfuerzo editorial desarrollado por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF por sus siglas en inglés) es un apreciable aporte a una reflexión de más largo aliento que debe hacerse, donde la institucionalidad regional surgida con Esquipulas II debiera estar comprometida. Los acontecimientos políticos de los últimos años en los países de la región dan suficiente sustento a la preocupación académica y política

para replantearnos la comprensión de los caminos recorridos, de los escenarios contruidos y de los compromisos que en el camino fueron quedando diluidos. En síntesis, una reflexión regional sobre este tema puede ser el primer paso para situarnos en el camino correcto de consolidar lo avanzado, relanzar lo rezagado y rectificar lo que pudiera habernos distanciado de la América Central propuesta en Esquipulas II.

Más allá de los compromisos y materias concretas de aquel acuerdo regional, Esquipulas contribuyó a perfilar y/o fortalecer climas y procesos favorables para el establecimiento de al menos tres transiciones: del autoritarismo a la democracia, de la guerra a la paz y de la militarización a la desmilitarización de la región.

El texto que revisa particularmente el caso de El Salvador, escrito por Sandra de Barraza, es muy ilustrativo de estas múltiples transiciones que en el proceso salvadoreño se detonan internamente, e instalan con el Acuerdo de Paz de 1992. El texto de Barraza hace un esfuerzo importante por articular conceptualmente los contenidos programáticos del Acuerdo de Paz y los procesos políticos que desencadenaron, con los contenidos y propuestas expresadas en Esquipulas. Así, en su recorrido por el caso de El Salvador, la autora intenta mostrar la coherencia de la agenda de Esquipulas y el proceso de paz salvadoreño, observando sus avances y límites. Se trata de una tarea compleja y, como lo indica la misma autora, para realizarla se debe ser selectivo y dejar fuera aspectos que, aun siendo importantes, resultan imposibles de considerar en los límites y alcances de un artículo.

A tono con la revisión de la agenda programática del Acuerdo de Paz de 1992, la autora hace un recorrido por la evolución que han experimentado hasta la actualidad algunos de los temas que dicha agenda priorizó. Temas como fuerzas armadas, sistema de partidos, derechos humanos, democratización, Estado de Derecho, desigualdad y violencia marcan las preocupaciones fundamentales que son ponderadas en el artículo.

Con independencia de la selectividad de los temas, y de que cada contenido pudiese tener un vínculo directo y consciente con los planteamientos suscritos en Esquipulas II, el artículo permite mostrar que la construcción de la paz y la democracia en El Salvador encontró en aquellos Acuerdos de Esquipulas y en el clima político regional detonado por ellos, el mejor entorno político y la mejor plataforma para impulsar la dinámica de pacificación, democratización y desmilitarización que el país ha vivido sus últimos 25 años.

El Acuerdo de Paz de 1992, en parte derivado de los procesos que desencadenó Esquipulas, constituye un hito en la historia del país. Con él se puso fin a 12 años de guerra civil, y se establecieron las bases de una reforma estructural del Estado, cuyos alcances continúan condicionando las reglas del juego, la institucionalidad y la vida política y social salvadoreñas. Pese a que lo convenido en 1992 se ha cumplido sólo parcialmente, y que materias como la desigualdad y la exclusión socioeconómica no han experimentado transformaciones contundentes, en su implementación los componentes pactados han alcanzado su institucionalización. Transcurridos un poco más de 25 años, puede sostenerse que El Salvador actual es el resultado de la aplicación de los acuerdos de 1992 (López, Quinteros y Ramos, 2015).

En ese sentido, si bien el artículo menciona y enumera algunos de los cambios constitucionales habidos luego de los acuerdos de paz, vale la pena ponderar en su total magnitud el impacto fundacional de los mismos. Las reformas constitucionales, legislativas e institucionales; la creación de nuevas instituciones, de mecanismos y procedimientos para la elección de funcionarios de segundo grado y garantizar los pesos y contrapesos entre los Órganos de Estado; la transformación del sistema de partido con la incorporación al mismo de quien fue hasta ese momento una fuerza insurgente; la reforma de la Fuerza Armada y su doctrina, y eliminación de los cuerpos de seguridad y creación de una nueva institución policial (la Policía Nacional Civil, PNC) son sin duda componentes de transformación institucional que hacen parte de un ejercicio de refundación del estado salvadoreño.

De igual manera, transcurrido este tiempo es posible identificar los límites del Acuerdo de Paz y los nuevos desafíos de transformación política que en aquel momento no fue posible incorporar. De cualquier forma, los cambios inducidos por el Acuerdo de Paz de 1992 continúan siendo la plataforma de soporte que posibilita nuevas transformaciones. Por ejemplo, materias asociadas a las formas y alcance de la participación ciudadana, o a los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes son hoy en día demandas ciudadanas de una nueva generación de reformas para avanzar en democracia, pues la mayor inclusión partidaria no tuvo como correlato la ampliación a otras formas de participación e inclusión ciudadana (Artiga, 2008).

En este mismo sentido pueden identificarse nuevos desafíos en múltiples materias como la seguridad y el rol de la Fuerza Armada en dicho campo, el sistema de representación política y la fiscalidad. En lo que a la seguridad corresponde, no quedan dudas que las reformas en este campo respondieron a una nueva

concepción de la seguridad nacional y ciudadana, que implicó la renuncia del ejército a prerrogativas de poder que mantuvieron en períodos previos de gobierno militares y durante la guerra (López, Quinteros y Ramos, 2015).

Tras el Acuerdo de Paz, la institución militar desarrolló fuertes y exitosas transformaciones en su interior y en su relación con la sociedad. Las reformas del pacto de paz de 1992 modificaron los principios doctrinarios de la Fuerza Armada, redujeron el contingente militar y su presupuesto, promovieron investigación y depuración de los mandos militares, reformaron el sistema educativo, reorganizaron los servicios de inteligencia del Estado y reformaron el servicio militar en su conjunto. Como resultado, la institución militar se incorporó al proceso democratizador como una Fuerza Armada no deliberante, apolítica y subordinada al poder civil.

Sin embargo, dadas las graves condiciones de inseguridad que han prevalecido en El Salvador durante las últimas dos décadas, la Fuerza Armada ha recuperado presencia pública. No sólo ha reasumido tareas y funciones propias de la fuerza policial de carácter civil diseñada en el Acuerdo de Paz de 1992, sino también ha dado señales preocupantes de resistencia al poder civil y a los mecanismos propios del Estado Democrático de Derecho. De manera particular desde 2009, durante los dos gobiernos de izquierda, es posible identificar incrementos de privilegios, presupuestos, participación activa en políticas de Estado o de gobierno, y actitudes deliberantes frente a poderes civiles como la Sala de lo Constitucional o el Ministerio Público. Algunos elementos atinentes a este tema se han señalado en un estudio previo (Ramos, López y Quinteros, 2015).

Otra de las áreas que merece más atención hacia el futuro es la relativa a las reformas sociales y económicas, sobre las que el Acuerdo de Paz de 1992 apenas contenía una serie de compromisos de programas de reinserción a la vida civil y productiva, legalización y transferencia de tierras para excombatientes de ambas partes, medidas para procurar un alivio al costo social de los programas de ajuste estructural y la elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional.

Lo cierto es que el pacto de paz y el proceso generado con el mismo, fue de naturaleza eminentemente política, pues el núcleo de la reforma y sus actores se definen en el escenario jurídico institucional y en la dinámica de la lucha por el poder del Estado (Ramos, 1995; Ramos, 1998). En tal orden, los acuerdos en materia económica y social no pretendían superar las causas económicas de la guerra y mucho

menos las del conflicto social de más larga data, pues no existían condiciones de posibilidad para hacerlo, y fueron apenas un elemento estabilizador para garantizar la viabilidad del proceso político (Ramos, 1996). Por ello (Córdova, Ramos y Loya, 2007), solamente el 12.7% de los Acuerdos se refieren al tema económico y social, mientras que los relativos a la desmilitarización de la sociedad y el Estado concentra el 68.6% del total, y la dimensión de la institucionalidad y el sistema político-electoral, el 18.6%. En síntesis, el Acuerdo de Paz se orientó hacia una reforma jurídica-institucional cuyos protagonistas, en las nuevas formas de lucha por el poder del Estado, serían los Partidos Políticos (Ramos, López y Quinteros, 2015).

Así, es totalmente atinente la aseveración de la autora del artículo comentado, en el sentido que el modelo de acumulación que generaba la pobreza y exclusión no fue modificado en absoluto en el núcleo del Acuerdo de Paz. Es también atinente, en tanto las transformaciones sociales y económicas en procura de inclusión y equidad son hoy parte central de los desafíos de la democracia en construcción.

Los proto hechos y procesos

Debe reiterarse el invaluable aporte de Esquipulas II en crear climas y condiciones regionales favorables para dar un giro positivo a procesos internos preexistentes. Esquipulas no es el origen o punto de partida de los procesos internos de pacificación, pero sí uno de los más importantes factores de potenciación y habilitación de resultados más robustos y sostenibles.

En este sentido, si bien de manera tangencial, la autora del artículo sobre El Salvador anota la existencia de hechos y procesos preexistentes a Esquipulas II y que son determinantes para la mejor comprensión de las dinámicas de democratización nacional y regional. El artículo recupera, por ejemplo, la promulgación de la Constitución Política de 1983; el proceso de diálogo impulsado a partir de 1984 a iniciativa del entonces presidente Napoleón Duarte; y las gestiones regionales e internacionales llevadas a cabo por el Grupo de Contadora desde 1983, que más adelante en 1985 serían acompañadas por el llamado Grupo de Lima o Grupo de Apoyo.

De tales factores, especial lugar merecen en el artículo las consideraciones sobre la Constitución de 1983 y el proceso de diálogo abierto en 1984. En el primero de los casos, la autora recupera y valora la apertura al pluralismo ideológico

que la nueva Constitución de la República adoptó, redefiniendo de manera sensible un factor sustantivo del sistema político. La importancia de esta anotación en el artículo comentado no es menor, pues es común encontrar múltiples lecturas del proceso salvadoreño que omiten ponderar el significado de la constitución de 1983 en el largo proceso de transformación política de El Salvador. Vista con el beneficio que nos da la retrospectiva, la constitución de 1983 es un paso no marginal en la necesaria liberalización de la política que servirá de base al proyecto democratizador diseñado en el Acuerdo de Paz de 1992.

En el segundo caso, si bien se incluyen algunas consideraciones sobre el proceso de diálogo desarrollado con antelación a la administración del presidente Alfredo Cristiani, muy probablemente los límites del artículo dificultaron una mejor recuperación de este ejercicio. Sin duda, el proceso de diálogo durante la administración del presidente Duarte tuvo escasa densidad política, no fue sistemático ni en agenda temática, ni en temporalidad de ejecución de los encuentros, ni en resultados. Se trató en el mejor de los casos, para definirlo sintéticamente, de un proceso de diálogo sin negociación (Córdova, Ramos y Loya, 2007).

Sin embargo, es también de hacer notar que aquel frágil proceso no sólo no contó con el clima regional favorable que más adelante propiciaría Esquipulas II, sino también fue impulsado por un presidente sin correlación positiva de fuerzas frente a los grupos de poder fáctico, con la oposición explícita del sector empresarial, con resistencias y desconfianzas de la Fuerza Armada y, de manera particular, en el marco de un proyecto político contrainsurgente que contaba con el incondicional soporte material del gobierno de los Estados Unidos. Cualquier iniciativa de solución política en aquel momento, por tanto, no parecía encontrar condiciones o garantías mínimas de éxito.

En este marco, si bien el artículo no profundiza en ello, vale la pena destacar el incremento de las expresiones de un movimiento social organizado en torno a una solución política negociada a la guerra. La expresión más visible en aquel momento histórico fue la dinámica desarrollada en el marco del denominado Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN) y la Intergremial.

El CPDN nace en 1988, convocado por la iglesia católica y conformado por más de 80 organizaciones sociales e instituciones como universidades, organizaciones laborales, sindicales, cooperativas, de derechos humanos, indígenas, mujeres, iglesias, y gremios de pequeñas y medianas empresas. La intergremial, por su parte, fue creada

en 1990 por una coalición de sindicatos y organizaciones campesinas. La misión de estas instancias era la de promover la solución negociada al conflicto e incidir en los Acuerdos de Paz. Ambas iniciativas, de manera muy particular constituyen un componente del punto de quiebre para la construcción de una sociedad civil más activa, autónoma y demandante pese a las difíciles condiciones que imponía el conflicto militar.

Lo cierto es que, coincidiendo con la autora del artículo al indicar que en el gobierno del presidente Cristiani “El diálogo no hubiese sido posible sin alineamiento del poder económico de los grupos dominantes y del poder institucional del Estado”, es necesario destacar también la redefinición de múltiples coordenadas nacionales y regionales que viabilizaron la solución política al conflicto.

El renovado llamado al diálogo por la paz en el primer gobierno de ARENA encontró dinámicas internacionales orientadas a la distensión del llamado conflicto Este-Oeste, mejores condiciones regionales para impulsarlo y, muy rápidamente, debió enfrentar una ofensiva militar insurgente que estableció los límites, la irracionalidad y la inviabilidad de cualquier solución no negociada políticamente. Al relanzar el diálogo en 1989, el gobierno del presidente Cristiani encontró un proceso que siendo frágil e inconsistente había ya iniciado y del que podían desprenderse algunas lecciones para ambas partes. Encontró también algunos cambios concretos en el espectro político, efecto en buena forma de las nuevas condiciones regionales a las que abonó la administración del gobierno anterior. Entre estos cambios está el retorno de fuerzas y líderes de izquierda que desde el inicio de la guerra y hasta 1987 se mantuvieron en el exilio en el marco de una alianza política con el FMLN.

La polarización y la necesidad del diálogo

Dos elementos más que deben destacarse del artículo de Sandra de Barraza son, en primer lugar, su exhortación a recuperar, en la lectura e interpretación del conflicto armado en El Salvador, las causas estructurales que lo motivaron. En segundo, su explícita preocupación por la recuperación del diálogo como método para saldar diferencias y avanzar por el camino de la democratización y el desarrollo.

En cuanto a las causas del conflicto, la autora presta especial atención a la polarización que tradicionalmente ha impedido las transformaciones sociales y políticas que el país requiere.

Sin duda la polarización social y política ha sido un factor endémico en la historia de la nación. Una sociedad escasamente incluyente e integradora, difícilmente encontrará la cohesión necesaria para construir proyectos nacionales de plazos mayores. Políticamente, en las décadas de los 70 y 80 del siglo pasado, la polarización se expresó tanto en imaginarios de modelos de sociedad y proyectos ideológicos contrapuestos, como en un enfrentamiento armado que condujo al país a una dualidad real de poderes real, tanto en lo social como en lo territorial. Tras el Acuerdo de Paz de 1992, la polarización ha venido más bien configurándose como una confrontación partidario-electoral, sin modelos ni proyectos que permitan diferenciar con claridad la identidad político-ideológica de sus protagonistas.

En segundo lugar, a tono con el anterior señalamiento, la autora recupera también los múltiples esfuerzos por buscar nuevos entendimientos que permitan ir más allá de los Acuerdos de Paz, y señala los pocos resultados y los escasos o nulos compromisos a los que se ha llegado en los últimos 25 años del proceso democratizador iniciado en 1992. Como lo indica en su texto, *“El diálogo como instrumento para llegar a acuerdos fundamentales para el desarrollo continúa siendo un recurso políticamente válido. Sin embargo, se ha limitado a la formulación de propuestas en diversos temas estratégicos, sin llegar a acuerdos y compromisos políticos entre los actores clave organizados en dos partidos políticos que se han institucionalizado”*. La necesidad actual del diálogo y la concertación es tal en El Salvador, indica la articulista, que *“A los 25 años de los acuerdos suscritos para la finalización del conflicto armado, la presidencia de la república hizo nuevamente un llamado a la intervención de la ONU para facilitar un proceso de diálogo que concrete acuerdos relevantes al desarrollo. Nadie niega la importancia del diálogo para la identificación de temas de interés común y beneficio colectivo pero las dos fuerzas convocadas, ARENA y FMLN, entraron en impasse, demostrando la necesidad de identificar una metodología diferente para lograr consensos”*.

Con todas las diferencias que pueden existir, estas estas dos reflexiones nos colocan frente a una situación que está siendo cada vez más un factor compartido por toda la región. La necesidad de reeditar instrumentos y climas políticos que permitan dar pasos adelante en un proceso que iniciamos en los años 80, pese a la prevalencia de conflictos militares internos y confrontaciones internacionales que nos excedían.

La necesaria reflexión para el futuro

En unas páginas resulta muy difícil para cualquier académico incluir cada factor habilitante de los procesos que permitieron el fin de los conflictos militares y la apertura de procesos de democratización en cada país de la región. En tal sentido, la autora del artículo comentado recupera con énfasis diferenciados, algunos de los más importantes elementos que en el caso de El Salvador contribuyeron a terminar la guerra y pone en perspectiva la construcción democrática que se detonó con el acuerdo de 1992.

Internamente, después de 12 años de conflicto militar, la lucha armada había dado todo lo que de sí podía dar y la ofensiva insurgente de 1989 fue una muestra de ello. A inicios de los años 90 ninguna de las partes enfrentadas podía sostener que contaba con la capacidad de derrotar militarmente a su adversario en un plazo previsible. Por un lado, una fuerza guerrillera con capacidad de asumir la iniciativa estratégica de la guerra, pero no de ganarla; por otro, una fuerza armada comprometida con sistemáticas violaciones a los derechos humanos, incapaz de ganar la guerra como lo evidencia más de una década de conflicto militar, pero con abundantes recursos estadounidenses como para no perderla.

Visto de forma positiva, 12 años después de iniciada la confrontación, asistíamos también a una regularización de procesos electorales; al ascenso de un segundo gobierno civil con alternancia partidaria; al retorno lento pero sostenido de liderazgos de la izquierda política a quienes la represión obligó a exiliarse y, con un clima de opinión que se perfilaba cada vez más favorable a una salida pacífica y concertada, pese a la oposición de grupos de la derecha más radical del empresariado, la política y la Fuerza Armada, como a las desconfianzas afincadas en la dirigencia guerrillera.

Internacional y regionalmente, el país había sido ya instalado en un entorno cada vez menos favorable a la lucha armada, con procesos de distensión en marcha y acuerdos regionales orientados al desarme, la democratización y la convivencia pacífica. Los Acuerdos de Esquipulas II dieron, en esta línea, uno de los más importantes aportes pacificadores que cada país debió traducir a sus procesos internos.

Pasadas tres décadas es posible decir, como lo afirma la autora, que en el caso de El Salvador *“Esquipulas II sentó bases para impulsar el proceso de diálogo y la*

finalización del conflicto armado porque construyó un sistema de apoyo basado en aspiraciones fundamentales de la sociedad con apoyo internacional. El ideario expresado por los gobiernos estuvo presente en los acuerdos sucesivos que se fueron adoptando en el proceso de negociación impulsado desde la presidencia en 1989.”

El legado de Esquipulas II no es menor para el país y para la región. Transcurridas tres décadas América Central no es hoy lo que fue en la década de los 80. Es imperioso para los centroamericanos desarrollar una seria reflexión académica y política que coloque en perspectiva de nuestros actuales desafíos la comprensión de aquel esfuerzo regional y sus legados sociales, políticos e institucionales.

Nuevos o renovados macroprocesos y fenómenos transnacionales marcan la vida de la región. Amplios flujos de población migrante, crimen organizado y múltiples formas de violencia social y delinencial se extienden por el territorio centroamericano, mientras el fortalecimiento institucional de la democracia y el Estado de Derecho pareciera en unos casos enfrentar serios riesgos y, en otros, haberse revertido. Una violencia extendida en países con Estados frágiles y democracias vulnerables debiera ser motivo suficiente para recuperar lo mejor de los legados de Esquipulas II, redimensionarlo frente a los retos del presente y repensarlo en perspectiva de futuro.

Si bien el artículo comentado no aborda la cuestión regional, su sistematización del caso salvadoreño aporta a la consideración de avances, retrocesos, vacíos y retos que no son comunes en América Central. La cuestión regional, en cualquier caso, está planteada en el marco de este esfuerzo editorial de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) y debiera ser asumida como una invitación a reflexionar, de nuevo, en clave regional.

NICARAGUA

ENRIQUE SÁENZ

1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos... (y) el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos

Acuerdos de Esquipulas II, 1987.

Resulta evidente que democracia, derechos humanos y procesos electorales honestos y periódicos forman un trípode esencial en los acuerdos para “establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”.

Transcurridos 30 años desde la adopción de los Acuerdos de Esquipulas II corresponde interrogarse: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de democracia? ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de ejercicio pleno de los derechos políticos y las libertades civiles? ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de elecciones libres, pluralistas y honestas?

Para dar respuesta a estos interrogantes es necesario examinar cómo han evolucionado las realidades en estos tres campos y las interrelaciones entre los mismos: institucionalidad democrática, derechos humanos y elecciones.

Sostenemos la tesis de que, en el caso de Nicaragua, el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles registra altibajos condicionados por el marco jurídico e institucional prevaleciente en las distintas etapas del proceso y, a su vez, el

marco jurídico e institucional es resultado de la dinámica política y las correlaciones y redistribuciones de poder que, en lo general, se desarrollaron en una perspectiva de corto plazo. A la larga, esta dinámica cristalizó en un marco con perfiles definidos: un régimen de características netamente autoritarias.

Ordenar los hechos, interpretarlos e identificar la lógica en que se inscriben difícilmente se logra con una narración secuencial: los procesos sociales no siguen un comportamiento lineal. El análisis permite distinguir etapas diferenciadas. Si admitimos como válida la periodización, la pregunta obvia es cómo podemos marcar los hitos que separan una etapa de otra. La determinación de estos hitos constituye un riesgo y una opción. En el presente trabajo optamos por colocar las reformas constitucionales como referentes centrales para marcar el paso de una fase a otra.

La tradición histórica en Nicaragua es que la ley, más que instrumento de convivencia ciudadana y cauce o límite de la autoridad, usualmente se utiliza como recurso que se administra al arbitrio y en interés exclusivo de quienes detentan el poder. Ante esta desfiguración del papel de la ley resulta una paradoja que partamos de la tesis de que las reformas a la Constitución Política establezcan el límite explicativo de las fases del proceso político nicaragüense.

¿Por qué se adoptan las reformas constitucionales como referentes centrales? Porque las reformas constitucionales expresaron, en su momento, el desenlace de las contradicciones de los grupos políticos dominantes y se tradujeron en nuevas formas de distribución del poder y de reconfiguración institucional. Los nuevos marcos, a su vez, fijaron alcances y límites al ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles.

Sin embargo, estas realineaciones no logran estabilizarse en ondas de larga duración. Más bien abren nuevos ciclos de contradicciones y rejuego de intereses que encuentran su desenlace en nuevas reformas constitucionales.

Tomar las reformas como referentes es, por tanto, un recurso metodológico: las reformas constitucionales no son resultado de una maduración jurídica o institucional, sino que expresan las crestas del proceso político.

Adelantemos un breve repaso del proceso que desarrollaremos más adelante: la Constitución Política vigente se aprobó en febrero de 1987 como un intento de institucionalizar el proceso revolucionario sandinista iniciado en 1979. El texto es

un híbrido que combinaba principios y definiciones políticas de la Revolución Nicaragüense con principios y normas de la democracia republicana. Esta Constitución se ha reformado en nueve ocasiones. Si apartamos algunas de carácter puntual, destacan las siguientes:

- › En octubre de 1987 se aprobó la primera reforma, por motivaciones políticas: acortar el período presidencial y adelantar las elecciones generales a febrero de 1990. Un paso decisivo en el proceso de negociación regional y nacional.
- › La segunda reforma se hizo en 1995 como fruto de los avances de la transición iniciada en 1990 y las realineaciones políticas a que dieron lugar. Las reformas representaron un intento de ajustar el marco jurídico e institucional a las nuevas realidades y elevar el nivel y calidad de la sustentación de las transformaciones alcanzadas.
- › La tercera reforma se produjo en el año 2000 al impulso de los resultados de las elecciones de 1996. El desenlace electoral tuvo como consecuencia una nueva correlación política, pues se anularon muchos actores de la fase anterior y emergieron dos bloques partidarios que resolvieron redistribuirse los espacios de poder mediante un pacto de cúpulas.
- › Una nueva reforma se aprobó en el 2005, motivada por las divergencias entre el bloque liberal, el bloque sandinista y el gobierno de Enrique Bolaños, y tuvo como propósito circunstancial restringir las facultades del poder ejecutivo.
- › Finalmente, en el 2014 se promulgó la quinta reforma (en términos formales la novena, porque en el período se concretaron, como ya dijimos, reformas de menor envergadura). Esta reforma refleja el nuevo esquema de poder implantado a partir de la hegemonía del Frente Sandinista. Todas estas reformas configuran el régimen político que hoy prevalece en el país.

Es fácil observar que el proceso encierra una madeja de contradicciones y conflictos de poder y su reparto, como causa, como cauce y como consecuencia, lo que provoca avances, desvíos, estancamientos y retrocesos.

Las bases metodológicas para analizar este proceso derivan de la conceptualización desarrollada por Tilly a partir de lo que denomina “democratización y desdemocratización” y que resume de la siguiente manera al referirse a la historia de Francia:

Francia ofrece un desafío fascinante a las explicaciones habituales sobre democratización y desdemocratización. Refuta categóricamente cualquier

noción de la democratización como un proceso gradual, deliberado, irreversible o como un conjunto útil de invenciones políticas que un pueblo simplemente pone en marcha cuando está listo. Por el contrario, expone la importancia crucial de la lucha y el choque tanto para la democracia como para sus reveses. (Tilly, 2007).

Por otra parte, aunque no de manera estricta, nos orientamos por los enfoques aplicados por Freedom House para elaborar sus reportes anuales Freedom in the World.⁸²

La conclusión es que a 30 años de los compromisos de Esquipulas II, en Nicaragua pueden identificarse rasgos significativos que, guardando circunstancias y tiempos, muestran más semejanzas que diferencias con la situación que condujo a la suscripción de dichos acuerdos.

2. LOS ACUERDOS DE ESQUIPULAS EN CLAVE NICARAGÜENSE

Sin duda, la génesis del conflicto regional se localiza en la confrontación bélica que hubo en Nicaragua a partir de la Revolución Sandinista instaurada en 1979.

El derrocamiento de la dinastía de la familia Somoza mediante una insurrección armada⁸³ abrió paso a la Revolución Popular Sandinista, que reeditó, con sus propias singularidades, algunas constantes que la historia de Nicaragua repite con notoria regularidad. Cambian los actores y el ropaje, pero en términos generales el guion se conserva con escasas variaciones.

Desde los tiempos de la independencia de España las élites políticas muestran pautas de acción recurrentes:

- › Exclusión de adversarios, sin importar si pertenecen o no al mismo grupo político o a grupos políticos rivales.

^{82/} Esos reportes anuales pueden consultarse en <https://freedomhouse.org/>

^{83/} “El punto de quiebre en la historia del istmo centroamericano fue el derrocamiento de la dictadura somocista en Nicaragua”. (Rueda Estrada, 2015).

- › Continuidad en el poder, sea por fraudes electorales, reelección, artificios jurídicos o vías de hecho.
- › Subordinación a la injerencia de actores externos, predominantemente de los Estados Unidos.
- › Tendencia irrefrenable a la concentración de poder.
- › Fuerzas armadas de carácter partidario.
- › Restricciones a los derechos y libertades ciudadanas.
- › El Estado concebido como botín o patrimonio del grupo en el poder.

En la década de 1980, estos rasgos históricos adquirieron las siguientes formas:

- › El Frente Sandinista como “vanguardia revolucionaria” concentraba todo el poder en su Dirección Nacional. El gobierno era un administrador del poder que emanaba de la dirigencia política partidaria. La concepción hegemónica dividía a las otras fuerzas políticas en calidad de subordinadas o enemigas.
- › El ejército y la policía se denominaban formalmente Ejército Popular Sandinista y Policía Sandinista, y actuaban orgánicamente como brazos armados de la Revolución.
- › Igual que en el régimen de los Somoza, durante la mayor parte de la década se mantuvo vigente el estado de emergencia, con su correlato de restricción a las libertades y derechos ciudadanos.
- › La revolución se consideró expresamente como fuente de derecho.
- › La administración Reagan adoptó una política agresiva que incluyó embargo comercial y financiero, financiamiento a fuerzas irregulares, acciones encubiertas. La Unión Soviética y Cuba se situaron en la otra acera, la misma en la que se alineó el gobierno revolucionario.

El siguiente párrafo es un buen resumen de la concepción de poder del Frente Sandinista en la década de los 80:

Desde el punto de vista de la democracia se podría ubicar al Frente Sandinista como una organización hegemónica, en el sentido de que la organización partidaria y revolucionaria se imponía por encima de cualquier criterio. El centralismo del poder expresado en lo político y en la economía, complementado con el autoritarismo en la dirección política partidaria hace que la democracia sandinista se ubique en una cultura política, tradicional, no democrática (...). De acuerdo a lo expuesto, la revolución

sandinista tuvo una orientación estatista, vanguardista encuadrada en un discurso político ambiguo, de parte de las autoridades del FSLN (...) Entre los aspectos de cultura no democrática resaltan las actitudes excluyentes, la intolerancia, las confrontaciones como forma de resolver los conflictos, la imposición de intereses particulares por encima de los generales, el ejercicio de la violencia política como una forma de ejercer el poder, incluso tratándose de organizaciones cívicas. (IPADE, 2007).⁸⁴

La consecuencia de la conjugación de los factores enunciados se tradujo en otro episodio también recurrente en la historia del país: la confrontación armada. En este panorama se desarrollan las negociaciones de paz que condujeron a los Acuerdos de Esquipulas II.

Estos acuerdos, y el trabajoso y complejo proceso negociador a que dieron lugar, en el caso de Nicaragua abrieron la ruta para establecer la paz, iniciar la transición hacia la democracia y restaurar las bases para reconstruir la economía. Porque hay que decirlo: los Acuerdos de Esquipulas fueron la plataforma de arranque, pero el cumplimiento de sus objetivos y compromisos estuvo erizado de obstáculos y complejidades que en varios momentos parecían encaminarse al naufragio.

Múltiples actores participaron en el conflicto, múltiples y contradictorios los intereses que se combinaron y múltiples fueron los escenarios de negociación.

Si bien el conflicto se generó a partir de raíces históricas internas, tanto económicas como políticas y sociales,⁸⁵ es evidente que la fuente de agravamiento del conflicto regional fue la intromisión, abierta y encubierta, de las potencias hegemónicas del

84/ Lo llamativo de esta cita es que IPADE es una organización civil reconocida por sus afinidades con el sandinismo.

85/ Edelberto Torres Rivas plantea una tesis provocadora: “Los procesos que condujeron a la crisis política y a sus manifestaciones de violencia guerrillera, en los años setenta y ochenta del siglo pasado encuentran su explicación última en el rechazo a la incapacidad del Estado oligárquico para ordenar la vida política por medio de las maneras democráticas (...) fue la demanda por la democracia lo que movilizó todo el descontento (...) En resumen: el contenido y los efectos de la crítica al orden oligárquico quedaron definidos por las luchas por la democracia y la imposibilidad para lograrla”. (Torres Rivas, 2011).

momento.⁸⁶ El apoyo económico y militar de la Unión Soviética a Nicaragua, y más tarde el cese de ese apoyo, por un lado, y, por otro, el apoyo de la administración Reagan y del Congreso estadounidense a la Contra (la contrarrevolución, que se autodefine como Resistencia Nicaragüense), y la suspensión posterior de ese apoyo, formaron el escenario de fondo del conflicto, y de su solución. Estados Unidos y la Unión Soviética llegaron incluso a incorporar la crisis centroamericana en su agenda bilateral de “conflictos regionales”.

La política de la administración Reagan se mezcló con los debates y negociaciones en el seno del Congreso estadounidense sobre la continuación o el cese de la ayuda a la Resistencia Nicaragüense, lo que transformó a congresistas demócratas y republicanos en agentes activos. Así, distintos estratos del *establishment* estadounidense pasaron a formar parte del entramado del conflicto.

Europa fue también uno de los actores. De hecho, Centroamérica fue la prueba piloto para sentar las bases de la política exterior común de la Comunidad Económica Europea: la socialdemocracia europea fue particularmente activa, y a nivel institucional el Diálogo de San José posibilitó un importante espacio de encuentro e incidencia.

La crisis centroamericana fue abordada en varias ocasiones en el seno de Naciones Unidas, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad. Incluso la Corte Internacional de Justicia debió tramitar y emitir una sentencia en favor de Nicaragua y de condena a Estados Unidos por los perjuicios ocasionados por la guerra no declarada.

Más tarde, la Organización de Estados Americanos se hizo cargo de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA), que desempeñó un importante papel en la desmovilización y desarme de la Resistencia Nicaragüense; en paralelo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante su Resolución N° 644

86/ “Al expresar su profunda preocupación por la injerencia foránea (directa o indirecta) en los conflictos de América Central, y al advertir que resulta altamente indeseable inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, coincidieron en la necesidad de que se eliminen los factores externos que los agudizan”: Declaración de Contadora (Panamá, enero de 1983).

(1989), determinó “establecer inmediatamente, bajo su autoridad, un Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica y pide al Secretario General tome las providencias necesarias a tal efecto”. Tal fue el origen de la creación de ONUCA (Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica).

En otro espacio se desenvolvía la diplomacia latinoamericana con el Grupo de Contadora (Panamá, Colombia, Venezuela y México) y el Grupo de Apoyo (Brasil, Perú, Uruguay y Argentina).

El escenario decisivo fueron las cumbres de presidentes centroamericanos, que en un momento clave de la historia de la región se pusieron a la altura de los problemas y de las soluciones.

El gobierno de Nicaragua se movía en todos los tableros internacionales, y además desarrollaba negociaciones con la Resistencia Nicaragüense y con las organizaciones y partidos políticos de la oposición civil interna.

Para tener una idea de la complejidad del proceso es oportuno recordar que en diciembre de 1989, a escasos tres meses de que se realizaran las elecciones en Nicaragua, la situación estaba signada por los siguientes episodios:

- › Invasión militar de Estados Unidos a Panamá (Nicaragua colocó tanques en el perímetro de la embajada estadounidense ante el temor de ser objeto de una invasión militar de ese país).
- › Ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con Nicaragua, declarada por el gobierno de El Salvador, a causa de la caída de una avioneta —proveniente presumiblemente de Nicaragua— cargada con cohetes tierra-aire destinados a la guerrilla salvadoreña aglutinada en el FMLN.
- › Tensiones entre Honduras y Nicaragua por efecto de operaciones militares en la zona fronteriza.
- › Ruptura del cese al fuego con la Resistencia Nicaragüense, por decisión del gobierno de Nicaragua.
- › Colapso de las negociaciones entre el gobierno de Nicaragua y la dirigencia de la Resistencia Nicaragüense.
- › Ruptura del diálogo entre el gobierno sandinista y los partidos políticos de oposición.

En ese contexto se llevó a cabo la Cumbre de San Isidro de Coronado, en Costa Rica, en diciembre de 1989. A pesar de los pronósticos pesimistas, los acuerdos de esta cumbre (Esquipulas VI) dieron un último impulso al proceso que desembocó en la realización, con cierto margen de normalidad, de las elecciones en Nicaragua, en febrero de 1990. Esa fue la hebra que permitió desenredar la madeja.

En clave nicaragüense, los Acuerdos de Esquipulas se leyeron de la siguiente manera: cese de la ayuda estadounidense y cese del uso del territorio hondureño y del territorio costarricense como bases de apoyo a la Resistencia Nicaragüense, y favorecer así la desmovilización de ese cuerpo armado, a cambio de conceder márgenes de apertura democrática, elecciones, respeto a los derechos humanos y el cese de las acciones de respaldo a la guerrilla salvadoreña.

La premisa de la estrategia negociadora del gobierno sandinista era que contaba con el apoyo de la mayoría de los nicaragüenses, y que, en condiciones de paz, una vez legitimado por elecciones observadas por actores independientes, el proceso revolucionario podría continuar su rumbo.

El cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas por parte del gobierno nicaragüense se concretó sumariamente en las siguientes medidas:

- › Reformas a la Constitución Política, en octubre de 1987, para acortar el período presidencial y adelantar las elecciones generales a febrero de 1990.
- › Acuerdo de Sapoá, en marzo de 1988, que dio inicio a negociaciones directas entre el gobierno de Nicaragua y la dirigencia de la Contra y abrió paso a la concertación de un cese al fuego.
- › Diálogo con las organizaciones políticas opositoras internas.
- › Establecimiento de la Comisión de Reconciliación Nacional.
- › Suspensión del estado de emergencia.
- › Convocatoria y organización de elecciones generales, internacionalmente observadas.

Apenas unos días antes de la elección, el Frente Sandinista, por medio de su periódico oficial, Barricada, alentaba expectativas como las que encabezan esta portada:

19 Páginas C\$ 5,000.00 Managua, Nic. Agua Libre ORGANISMO OFICIAL DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL VIERNES, 28 de enero de 1990. 1990: Año de la Paz y la Reconstrucción Año 10, No. 3710

Cuarta encuesta ECO-UCA analiza tendencia de voto del electorado

Pronóstico seguro: ganará Daniel

Resultados al 19 de enero: FSLN 54.2; UNO 18.1; otros 2.5 por ciento

ELECCION PRESIDENCIAL		
	FSLN	UNO
A	67.8	27.9
B	64.8	29.9
C	54.2	43.3

Daniel Ortega mantiene una tendencia en la intención de voto de los nicaragüenses, que podría conducir a ganar las elecciones del 25 de febrero con las tres cuartas partes de los sufragios, reporta la más completa encuesta realizada hasta ahora en el país y que fue encargada por la UCA.

La encuesta realizada por la empresa Estudios y Consultas, muestra: entre seis mil personas de todo el país, Daniel Ortega obtiene un voto máximo del 67.8 por ciento, uno medio de 64.8 y uno mínimo del 54.2 por ciento.

El voto alto para la viuda del doctor Chamorro Cerdén es de 43.3 por ciento, el medio, de 29.9, y el voto mínimo es del 27.9 por ciento.

Ni combinando el voto mínimo del FSLN con el máximo de la UNO, ésta podría obtener la victoria. El voto máximo para la señora Barrios está fundado en una hipótesis de que los votantes de la UNO se inclinan por el FSLN.

El cuadro muestra las tres variantes analizadas por la empresa ECO sobre la inclinación del sector del electorado que no ha manifestado su opción política de forma explícita.

En la primera, se toma en cuenta sus respuestas sobre los medios de difusión escritos de su preferencia. En la segunda, sus opiniones en torno a la posibilidad de un candidato de la oposición. La tercera...

Barricada (1990, 28 de enero). Primera plana.

El propósito central de la estrategia naufragó ante al derrumbe de la premisa: las elecciones celebradas el 25 de febrero de 1990 tuvieron un desenlace que muy pocos esperaban: Violeta Barrios de Chamorro, a la cabeza de una coalición de pequeños partidos agrupados en la UNO (Unión Nacional Opositora) obtuvo una resonante victoria. La coalición opositora se alzó con el 55% de los votos, mientras el FSLN llegó al 41%.

Estos resultados otorgaron a la UNO no solamente la Presidencia de la República y el poder ejecutivo, sino también una amplia mayoría en la Asamblea Nacional y en las alcaldías.

La clausura política del proceso negociador centroamericano se produjo para Nicaragua con la Declaración de Montelimar:

Expresar su satisfacción por los avances que se han logrado para la consolidación de la democracia en la región, mediante procesos electorales limpios y honestos, los cuales son prueba de la eficacia y el cumplimiento de los compromisos políticos asumidos en el marco de Esquipulas...Manifestar su complacencia por la exitosa culminación del proceso electoral en la República de Nicaragua el día 25 de febrero de este año, ya que

dichos comicios se realizaron en un marco de completa libertad y honestidad, como lo atestiguaron los numerosos observadores internacionales... Encomiar las garantías otorgadas por el Gobierno de Nicaragua, en cumplimiento de los compromisos de orden político contraídos en las distintas etapas del proceso de Esquipulas y expresar su satisfacción por los acuerdos alcanzados por los Equipos de Transición del Gobierno actual y el Gobierno Electo a los que dieron su respaldo moral, en un marco de respeto a las decisiones soberanas adoptadas entre nicaragüenses.⁸⁷

La ironía histórica del cierre de ciclo la condensa el escritor Sergio Ramírez, quien fue vicepresidente del gobierno sandinista, en su libro de memorias *Adiós Muchachos*:

El nuestro fue un régimen muy democrático, en un sentido nuevo, y muy autoritario, en un sentido viejo. Pasados los años, lo que se llamó el proyecto táctico terminó imponiéndose, como ya dije, y la democracia, ya sin apellidos, ni burguesa, ni proletaria, vino a ser el fruto más visible de la Revolución. La gran paradoja fue que, al fin y al cabo, el sandinismo dejó en herencia lo que no se propuso: la democracia, y no pudo heredar lo que se propuso: el fin del atraso, la pobreza y la marginación.

3. LA TRIPLE TRANSICIÓN

Durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro adquirió carta de ciudadanía la alusión a la triple transición: de la guerra a la paz; de una economía estatizada a una economía de mercado; de un régimen autoritario a la democracia.

En efecto, las nuevas autoridades debieron enfrentar simultáneamente una compleja gama de dilemas, escollos y desafíos:

- › La desmovilización y desarme de la Resistencia Nicaragüense, a la par de afrontar sus expectativas de reinserción y acceso a espacios de poder.
- › La construcción de una nueva institucionalidad y un estado de derecho, a partir del control ejercido por el Frente Sandinista sobre la totalidad del aparato del Estado.

87/ Declaración de Montelimar, adoptada por los presidentes de Centroamérica en abril de 1990.

- › La reducción y profesionalización de las fuerzas armadas sandinistas: el Ejército Popular Sandinista y el Ministerio del Interior —que incorporaba a la Policía Sandinista— a las fuerzas de seguridad y las fuerzas militares especializadas.
- › Restaurar una economía en escombros: inflación galopante, deuda externa, destrucción y deterioro de la infraestructura, pobreza, graves desequilibrios en las cuentas fiscales, brecha comercial externa, control estatal de la economía, recesión económica, producción y exportaciones a niveles de la década de 1950.
- › La resistencia del Frente Sandinista bajo la consigna “gobernar desde abajo”, que en la práctica significó una activa y a veces violenta oposición bajo la mampara de defender “las conquistas revolucionarias”. En unos casos se expresó como rechazo a las políticas y medidas adoptadas por el nuevo gobierno, y en otros, como defensa de los espacios de poder y de los intereses de la cúpula sandinista.
- › Según estimaciones de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) la población directamente afectada por el conflicto bélico llegó a sumar aproximadamente 1,200,000 personas, que incluían, además de los excombatientes y sus familiares, a desplazados y repatriados, lisiados de guerra y retirados de las fuerzas armadas sandinistas.
- › Administrar las consecuencias de un conjunto de leyes que aprobó el régimen sandinista en el período comprendido entre las elecciones (febrero de 1990) y la toma posesión del nuevo gobierno (abril de 1990), entre las cuales destacan las que dieron origen a lo que se conoció popularmente como “la piñata”: masivas y selectivas entregas de tierras, empresas y propiedades. Buena parte de la dirigencia sandinista emergió de este reparto con abultados patrimonios. Asimismo, estas leyes estuvieron en el origen de los agudos conflictos sobre el derecho de propiedad que se prolongaron por años.
- › Las enconadas divergencias en el seno de la coalición política triunfadora, entre un ala radical y otra moderada.
- › Todo ello en un marco de pobreza generalizada y demandas contenidas de la mayoría de la población.

Por supuesto, el primer desafío era que el Frente Sandinista aceptara los resultados, entregara el poder y admitiera las reglas del juego derivadas de las nuevas realidades.

En este sentido, el primer nudo a soltar lo constituían las profundas desconfianzas recíprocas entre el Frente Sandinista y el Ejército Sandinista, de un lado, la Resistencia Nicaragüense por otro, y el gobierno electo entre ambos. ¿Cómo lidiar con dos ejércitos organizados y armados conviviendo en el mismo territorio?

La siguiente frase sintetiza la encrucijada: “El resultado fue irónico pues el FSLN perdía las elecciones, pero su ejército se mantenía como las fuerzas armadas nacionales y la Resistencia Nicaragüense que ganaba las elecciones, se convirtió en una fuerza proscrita” (Rueda Estrada, 2015).

Antes de tomar posesión, el equipo del nuevo gobierno adelantó dos iniciativas: el Protocolo de Transición, negociado con representantes del Frente Sandinista como punto de partida para la convivencia inicial; y los Acuerdos de Toncontin, negociados con la dirigencia de la Resistencia y destinados a precisar condiciones y ofrecer garantías para la desmovilización y el desarme.

3.1. El Protocolo de Transición⁸⁸

Sin duda, este fue uno de los documentos fundacionales de la transición, aunque recibió fuertes cuestionamientos, principalmente desde la Resistencia y desde sectores de la UNO.⁸⁹

88/ “El traspaso ordenado del Poder Ejecutivo debe darse en un marco de mutua seguridad y confianza, lejos de cualquier acto de revanchismo, represalias o venganza, y en un clima de respeto a la integridad física y moral de las personas”. (Protocolo de Procedimiento de Transferencia del Mando Presidencial de la República de Nicaragua. 27 de marzo de 1990).

89/ En palabras de Rovira Mas (2009): “Este protocolo fue un típico pacto interelitario que a la postre sentaría las bases para que las élites políticas del país, sin excepción, fueran aceptando la competencia electoral como el único procedimiento legítimo, *the only game in town* (Linz), para hacerse con el poder del Estado. Barrios, quien carecía de un núcleo partidario fuerte tras de sí y con sectores dentro de la UNO que clamaban por una revancha en contra de los sandinistas y por una pronta solución a su favor del problema de la propiedad —a todo lo cual se agregaba la existencia de grupos aún alzados en armas— estableció durante una parte de su gobierno diversos entendimientos con el FSLN. De esta manera no arriesgó el proceso de institucionalización de la democracia y pudo hacer avanzar sus planteamientos económicos neoliberales, en lo que puede calificarse como un astuto y hábil juego político de la élite gobernante en conjunción con el FSLN con implicaciones históricas de largo plazo. Este pacto interelitario poseyó un rasgo característico de los acuerdos que se orientan a institucionalizar la democracia como método para la competencia política: aseguró a las principales élites en conflicto que sus intereses fundamentales estarían a buen recaudo”

El texto contenía los siguientes compromisos: respeto a la integridad del ejército, sus mandos y escalafón, al igual que su despartidización y profesionalización; subordinación de las fuerzas armadas a la Presidencia de la República; desmovilización y desarme de la Resistencia Nicaragüense; independencia de los poderes del Estado; respeto a las leyes de redistribución de propiedades rurales y urbanas; estabilidad laboral en la administración pública.

En una sociedad que sale de la guerra, las dos líneas decisivas del acuerdo — las cuales incontestablemente marcaron el rumbo que siguió el proceso— son las siguientes: “y expresar la necesidad de asegurar que las armas y equipo de combate estén únicamente en manos de las instituciones armadas de la República”. Nadie ganó la guerra, pero al final quedó íntegro sólo uno de los ejércitos enfrentados.

3.2. Desarme y desmovilización de la Resistencia Nicaragüense

ONUCA y la CIAV-OEA asumieron responsabilidades principales en la desmovilización y desarme de la Resistencia. Aunque la principal carga recayó en esta última, dado que al final, y en sentido contrario de lo que se esperaba, la inmensa mayoría de los excombatientes se desmovilizaron en territorio nicaragüense (se presumía que sería en territorio hondureño). Una circunstancia inédita en este tipo de operaciones —porque las circunstancias así lo determinaron— fue que el desarme se realizó ante civiles.

El informe de la CIAV detalla la composición etaria de los 22,413 combatientes de la Resistencia desmovilizados (todos los cuadros son tomados del informe abajo citado). Para situar este número en perspectiva basta considerar que en El Salvador, donde también se sufrió una guerra cruenta, los desmovilizados del FMLN no llegaron a diez mil.

DESMOVLIZADOS POR GRUPO DE EDAD

EDAD	DESMOVLIZADOS	PORCENTAJE
16-20 años	6.235	27.82
21-25 años	5.137	22.92
26-30 años	3.514	15.68
10-15 años	1.832	8.17
Más de 40 años	2.183	9.74
31-35 años	2.163	9.65
36-40 años	1.349	6.02
Total	22.413	100.00

Fuente: Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (1998). La desmovilización y reinserción de la Resistencia Nicaragüense.

El cuadro anterior es extremadamente revelador y contradice los estereotipos que se propagaron sobre la Contra. La mayoría de los desmovilizados eran menores de 25 años, edad a la que por razones biológicas era imposible que formaran parte de la Guardia Nacional en algún momento de su vida.

En combinación con el cuadro siguiente se desprende que una de las características centrales de los combatientes era su pobreza y su bajísimo nivel de escolaridad, lo que denota su extracción campesina. Estos datos desmontan también el calificativo de “mercenarios” que se atribuyó a los combatientes de la Resistencia.

NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LOS DESMOVLIZADOS

NIVEL	DESMOVLIZADOS	PORCENTAJE
1-3 Primaria (incluye analfabetos)	18.782	83.8
4-6 Primaria	2.945	13.14
Secundaria	644	2.87
Universidad	42	0.19
Total	22.413	100.00

Fuente: Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (1998).

ARMAS ENTREGADAS A LA ONUCA

ARMAS	HONDURAS	NICARAGUA	TOTAL
Pequeño calibre	512	14.408	14.92
Ametralladoras pesadas	2	0.2	0.4
Morteros livianos y medianos	28	0.106	0.134
Lanzadores de granadas	83	1.182	1.265
Granadas de todo tipo	57	0.74	1.31
Minas de todo tipo	4	0.134	0.138
Misiles (1)	3	0.82	0.112
Total	1.229	16.654	17.883

(1) Datos parciales al 29 de junio de 1990 (Fuente: ONUCA).

La emergencia posterior de grupos armados apertrechados con armas de guerra es evidencia de que en el proceso de desarme no se entregaron todas las armas; no obstante, la cantidad de armas reportadas en el informe de ONUCA pone de manifiesto la intensidad y magnitud del conflicto.

Casi 18,000 armas reportó ONUCA: la misión de la ONU en Colombia registró 7,000 armas en el actual proceso de desarme de las FARC.

El proceso que condujo al desarme y desmovilización fue arduo, y en distintas oportunidades se planteó el peligro de que los acuerdos se desplomaran. Algunos de los acuerdos que reflejan los avances y retrocesos fueron: Acuerdos de Toncontín (marzo de 1990); Addendum al Acuerdo de Toncontín; Acuerdo de Cese del Fuego Efectivo y Definitivo (abril de 1990). Se suponía que la desmovilización se produciría el 25 de abril de 1990, pero llegado el día los comandos se negaron a entregar sus armas al enterarse de que el gobierno de Violeta Barrios mantendría al general Humberto Ortega al frente del que seguía denominándose Ejército Popular Sandinista. Humberto Ortega, hermano del presidente en ejercicio, Daniel Ortega, a su vez fungía como miembro de la Dirección Nacional del Frente Sandinista.

Así, el 4 de mayo se suscribió un nuevo acuerdo: la Declaración de Managua, que establecía como fecha límite el 10 de junio. Pero todavía debieron firmarse dos acuerdos más: el Protocolo de Managua y el Acuerdo para el Establecimiento de Polos de Desarrollo. La desmovilización concluyó formalmente el 27 de junio de

1990, cuando Israel Galeano, “comandante Franklin”, jefe militar de la Resistencia, hizo entrega simbólica de su fusil a la presidente Barrios de Chamorro en el poblado San Pedro de Lóvago.

3.3. Los rearmados

A pesar de las magnitudes de la desmovilización, la pacificación completa sólo pudo llegar siete años después, dado que a partir de 1991 comenzó a presentarse un nuevo problema: el surgimiento de los “recontras”:

A principios de 1991, algunos de los excombatientes de la Resistencia, que se habían desmovilizado pocos meses antes, comenzaron gradualmente a reorganizarse en pequeños grupos armados (...) constituían inicialmente grupos dispersos, sin estructuración orgánica o mando militar conjunto (...) la cohesión de los grupos rearmados que pronto comenzarían a ser conocidos como recontras giraba fundamentalmente en torno a la personalidad del líder, la experiencia y lealtades militares e ideológicas forjadas durante la época del conflicto y la existencia de reivindicaciones comunes. Estas agrupaciones armadas llegaron a desplegar acciones militares de significativo impacto tales como tomas de poblados y ataques a puestos policiales y cooperativas sandinistas (...) el conocimiento del área rural y el apoyo de la población campesina les permitió extender rápidamente su radio de acción (...) el proceso de rearme se debió fundamentalmente al sentimiento de inseguridad general provocada por la muerte violenta de varios desmovilizados en los meses posteriores a la desmovilización y la lentitud e insuficiencia con que se desarrollaba el proceso de entrega de tierras estipulado en los acuerdos de paz.⁹⁰

A los grupos de “recontras” pronto se unirían los “recompas” y los “revueltos”. Los recompas eran rearmados de filiación sandinista, mayoritariamente miembros retirados del Ejército Popular Sandinista y de los cuerpos de seguridad del Ministerio del Interior: entre 1990 y 1992 el ejército se redujo de 96,000 efectivos a 28,500. Hacia 1994 la cifra llegó a 15,500. Miles se sumaron a la vida civil en situaciones de precariedad

90/ Comisión Internacional de Apoyo y Verificación, CIAV-OEA (1998). *La desmovilización y reinserción de la Resistencia Nicaragüense*.

económica similares a las de los desmovilizados de la Resistencia. Entre 1991 y 1992 se registraron 65 acciones armadas protagonizadas por alguno de los dos bandos. El resultado registrado sumó 74 muertos. Prontamente los recompas pasaron de motivaciones políticas a reclamos económicos, y comenzaron a coincidir las demandas de ambos grupos. Se conocieron como “revueltos”. Los juntó la pobreza, aunque no llegaron a constituir grandes concentraciones.⁹¹

El gobierno se vio obligado entonces a recurrir a nuevos arreglos de distinta dimensión, según la gravedad de la amenaza que representara cada grupo.

3.4. Derechos humanos: una de cal y otra de arena

Como norma, una de las características destacables del gobierno de Violeta Barrios fue la voluntad de ampliar el ámbito y el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles. Uno de los más notorios, el respeto a la libertad de expresión. Sin embargo, para evidenciar las dificultades que en materia de derechos humanos se presentan en una sociedad de posguerra, en el cuadro siguiente se reflejan las principales denuncias de violaciones a derechos fundamentales de los excombatientes de la Resistencia, registrados por la CIAV OEA.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE DESMOVILIZADOS Y FAMILIARES (DENUNCIAS RECIBIDAS)

VIOLACIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL	%
Amenazas y hostigamientos	108	153	13	34	32	103	26	469	24.10
Privación ilegal de libertad	133	171	31	40	50	33	7	465	23.90
Homicidio	43	66	62	55	73	75	50	424	21.79
Abuso de autoridad	42	19	3	30	35	25	12	166	8.53
Lesiones	57	47	6	7	9	15	4	145	7.45
Otras	105	50	5	42	23	23	29	277	14.23
Total	488	506	120	208	222	274	128	1946	100

(1) Datos parciales al 29 de junio de 1990 (Fuente: ONUCA).

91/ Véase Rueda Estrada, 2015.

La información contenida en el siguiente cuadro, también recogida por la CIAV, complementa el cuadro anterior en tanto que atribuye responsabilidades por las violaciones.

AUTORES DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE DESMOVILIZADOS Y FAMILIARES (DENUNCIAS RECIBIDAS)

ORGANIZACIÓN DEL AUTOR	TOTAL	PORCENTAJE
Policía Nacional	0.708	36.38
Ejército	0.273	14.03
FSLN	0.264	13.57
Reontra	0.228	11.72
Recompa	0.71	3.65
Desconocidos	0.211	10.84
Otros (1)	0.191	9.82
Total	1.946	100.00

(1): incluye exmiembros de las estructuras de seguridad, delincuentes, desmovilizados de la Resistencia, Cooperativistas y civiles.

Buena parte de estas denuncias no fueron investigadas y quedaron impunes. Corresponde registrar dos hechos: Enrique Bermúdez (“comandante 380”), comandante militar de la Resistencia durante la mayor parte de la guerra, fue asesinado con arma de fuego en las cercanías del principal hotel de Managua. Israel Galeano (“comandante Franklin”), el máximo comandante de la Resistencia al momento de la desmovilización, falleció pocos meses después en un extraño accidente de tránsito.

3.5. Las reformas constitucionales de 1995

Junto a la desmovilización y el desarme de la Resistencia Nicaragüense y el cúmulo de complejidades que el proceso de transición debió enfrentar, la reforma constitucional de 1995 representa el hecho político e institucional de mayor envergadura.

La Unión Nacional Opositora, desde antes de la campaña electoral para los comicios de 1990, transformó la demanda de 17 reformas a la Constitución de 1987 en la

principal plataforma de convergencia y en su bandera de lucha. Necesitaron cinco años para concretarlas.

Las contiendas que precedieron a las reformas, y el proceso mismo de aprobación provocó hondos desgarramientos y realineamientos entre los protagonistas. De un lado, se fracturó el Frente Sandinista, pues la mayoría de los diputados de la bancada sandinista pasaron a engrosar la coalición que aprobó las reformas, a pesar de la oposición de Daniel Ortega, secretario general de la hasta entonces disciplinada organización. De otro lado, la UNO también se fracturó.

Los intereses en juego ocasionaron una ruptura entre la bancada sandinista y sus líderes por una parte, y el gobierno por la otra. La concertación entre estos dos factores de poder (legisladores sandinistas y Presidencia de la República) hasta entonces representaba uno de los pilares de la transición, a un punto tal que una de las principales acusaciones era que existía un “cogobierno”. También se produjo una fuerte controversia institucional entre el poder ejecutivo y la Asamblea Nacional. La causa de esta ruptura resultó paradójica: un gobierno que impulsaba la democracia prefería gobernar con una Constitución que era heredada de la revolución y que concentraba un conjunto de facultades en el poder ejecutivo, en lugar de respaldar la reforma que la democratizaba.

Las reformas se aprobaron después de un discutible proceso legislativo. Se modificaron más de 60 artículos que abarcan, entre otros, los siguientes alcances:

- › Nueva forma de elección presidencial: se estableció el umbral del 45% de los votos para triunfar en primera vuelta. Si ningún candidato obtiene ese porcentaje se dispone una segunda vuelta entre los dos primeros lugares.
- › Suprime la reelección sucesiva y admite la reelección por una sola vez en períodos alternos.
- › Prohíbe la sucesión presidencial en parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- › Establece el Ejército Nacional en lugar del Ejército Popular Sandinista, y la Policía Nacional en lugar de la Policía Sandinista; ambos se redefinen como cuerpos apolíticos, apartidistas y no deliberantes.
- › Abre la puerta a la privatización de la banca, el comercio exterior y los seguros.
- › Amplía el catálogo de derechos fundamentales y sus garantías.
- › Establece la figura del procurador de derechos humanos.

- › Afianza la autonomía municipal.
- › Reduce el papel del Estado en la economía y se destaca la gestión empresarial privada.
- › Instaura la figura del Consejo de Ministros como mecanismo para atenuar el presidencialismo.
- › Reduce el plazo para que la Asamblea Nacional apruebe la declaratoria de estado de emergencia por parte del presidente de la república: de 45 días a 72 horas.
- › Refuerza las facultades de la Contraloría General de la República.
- › Elimina la facultad presidencial de designar al presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral
- › Faculta a los diputados para proponer candidaturas a todos los cargos públicos electos por ese poder del Estado, eliminando así la exclusividad de que gozaba el presidente de la república.
- › Faculta a la Asamblea para aprobar la ley del presupuesto nacional.
- › Reduce de seis a cinco años el período del presidente y de los diputados.
- › Faculta a la Asamblea Nacional para aprobar como leyes la estructura de la administración pública, su organización y número de ministerios, así como la creación de entes estatales y gubernamentales y bancos estatales.
- › Anula la delegación de la facultad legislativa en período de receso.

En resumen:

en la parte dogmática se sitúa plenamente el texto dentro de la tradición liberal democrática y se constitucionaliza un marco de relaciones económicas de economía social de mercado. En la parte orgánica se atenúa el presidencialismo, se refuerza el papel del Parlamento y se atribuye una relevante función al poder judicial.⁹²

A modo de balance general, de este período podría decirse que la transición progresó en todos los frentes: pacificación, ordenamiento, estabilización y reactivación de la economía, a la vez que se establecieron bases para afianzar la democracia. Además, se configuró un marco institucional republicano y de respeto a los

92/ Gerpe Landin, Manuel, y Vintró Castells, Joan. (1996). Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua. *Papers Revista de Sociología*, Vol. 49.

derechos políticos y libertades ciudadanas, salvo por la lacra de las violaciones a los derechos humanos de los excombatientes en los años iniciales.

En este contexto se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1996.

4. EL ESTANCAMIENTO DE LA TRANSICIÓN: EL PACTO” Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 2000

En las elecciones de 1996 participaron 23 candidatos presidenciales de otras tantas organizaciones políticas que cubrían todo el espectro político e ideológico concebible: comunistas, liberales, conservadores, sandinistas, socialdemócratas, socialcristianos, evangélicos, socialistas, laboristas y de la Resistencia Nicaragüense.

Sin embargo, los resultados se polarizaron en dos fuerzas políticas: la Alianza Liberal, encabezada por Arnoldo Alemán, que obtuvo el 51% de los votos, y el Frente Sandinista, que alcanzó el 38%. El restante 11% lo obtuvieron las otras fuerzas políticas. La tercera fuerza emergente fue Camino Cristiano, un partido de inspiración evangélica que alcanzó el 4% de la votación. Otra consecuencia notable fue que los principales actores de la transición terminaron barridos del escenario político.

La campaña electoral se caracterizó por posiciones y discursos confrontativos a partir del binomio sandinismo-antisandinismo. Tal escenario de polarización no auguraba que los liderazgos de ambas fuerzas pudieran ponerse de acuerdo. Sin embargo, encuentros y negociaciones secretas culminaron en el denominado “pacto”, mediante el cual los “caudillos” resolvieron repartirse el poder, en lo que se conoció como el “pacto Alemán-Ortega”.

El contenido del pacto se tradujo en las reformas constitucionales del año 2000, las cuales representan un retroceso con respecto a la Constitución reformada en 1995. Algunas modificaciones relevantes son las siguientes:

- › Redefinición de los porcentajes electorales para la Presidencia de la República: el umbral para ser electo en primera vuelta se redujo al 40% de la votación. Y se agregó una disposición adicional: se puede triunfar en primera vuelta con más del 35% de los votos siempre que se marque una diferencia del 5% con

respecto al contendor del segundo lugar. Esta disposición encierra la clave que permitió a Daniel Ortega regresar a la presidencia.

- › Se agregó una disposición para que de manera automática se le asignase al presidente saliente un escaño en la Asamblea Nacional. De esta manera el líder liberal y el líder sandinista se aseguraban la permanencia en la Asamblea Nacional, independientemente del desenlace, ya que también tenía derecho a un escaño el candidato que obtuviese el segundo lugar en las elecciones.

La combinación de estas dos cláusulas muestra uno de los trueques de fondo del pacto: Arnoldo Alemán se garantizaba inmunidad (impunidad) al asegurarse una diputación tras ejercer la presidencia. A cambio, Daniel Ortega rompía la pared que le impedía ganar una elección presidencial, pues se redujo al 35% el porcentaje de votos necesarios para alzarse con la victoria.

Parte sustancial del arreglo fue el reparto de los espacios de poder en los órganos del Estado: se amplió el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, así como el número de miembros de la Contraloría General de la República. Seguidamente eligieron a los titulares de manera conjunta para así excluir del ejercicio público a toda otra fuerza política o a profesionales independientes, académicos o provenientes de la sociedad civil.

Otro alcance del pacto se tradujo en una nueva normativa electoral destinada a consagrar el bipartidismo. El nuevo marco se estrenó en las elecciones municipales del año 2000, cuando se determinó la exclusión de diversas fuerzas políticas. Solamente se admitió la participación de cuatro partidos políticos: el Partido Liberal Constitucionalista, el Frente Sandinista, Camino Cristiano y el Partido Conservador. El triunfador neto de los comicios fue el Partido Liberal, con 94 alcaldías de un total de 151 municipios, mientras el FSLN ganó 52 alcaldías.

Un enfoque académico sobre la naturaleza del pacto lo ofrece Rovira Mas en el siguiente párrafo:

Pero ambos grupos se inclinan asimismo por prácticas que erosionan la legitimidad de instituciones y de actores del régimen político a mediano plazo. Han procurado la constitución de un bipartidismo cuya mecánica competitiva es de naturaleza colusiva, orientado a lo siguiente: 1) A repartirse la influencia sobre las instituciones del Estado y a compartir la

dominación política general. 2) A crear, modificar o manipular las reglas de la competencia política para asegurar sus posiciones e impedir la llegada a la arena electoral de terceros contendientes, de modo de reproducir y prolongar su supremacía con el menor riesgo posible a largo plazo. 3) A garantizarse los beneficios, legales e ilícitos, que pudieran derivarse de dicho dominio compartido sobre el Estado y sus instituciones. Todo ello con un débil control de la sociedad y de las entidades estatales pertinentes, a las cuales no sólo no les ha interesado fortalecer, sino que, antes bien, han procurado debilitar en algunos casos. De este modo ratifican la enraizada práctica presente en la vida política de Nicaragua del abuso desmedido que ejercen sobre el Estado, y finalmente sobre la sociedad, las élites políticas más descollantes, nada más que ahora en función de dos actores.⁹³

Por acción o por omisión, los principales poderes fácticos se mostraron aquiescentes en mayor o menor grado (Iglesias, cúpula empresarial, medios de comunicación y la sombra indulgente de la embajada estadounidense que, en el caso de Nicaragua, como ya se dijo, es un actor inesquivable). La excepción la marcaron organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones políticas excluidas, y algunos medios de comunicación, pero carecieron de la fuerza suficiente para impedir que el pacto se consumara en todos sus efectos.

Al concluir su mandato presidencial, Arnoldo Alemán se encontraba en la siguiente condición: compartía el control, como socio mayoritario, de la totalidad de las instituciones públicas, ejercía el dominio de la gran mayoría de las alcaldías del país, gozaba de mayoría en la Asamblea Nacional y él mismo disponía de un lugar asegurado como diputado. Además, desplazó a todos los aspirantes presidenciales de su partido que pudieran representar un riesgo para su liderazgo, y designó como candidato presidencial a quien se desempeñó como su vicepresidente: el ingeniero Enrique Bolaños.

Resultaba manifiesta la ruta que se había trazado: controlar todos los poderes del Estado desde la Asamblea Nacional. En un tiempo que se puede contar en horas, luego de entregar la banda presidencial y de asumir como diputado, se hizo elegir

93/ Rovira Mas, Jorge. "Rovira Mas, J. (2012). Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis."

como presidente de la Asamblea Nacional después de que un incondicional cumpliera el papel de presidente de ese órgano como mero trámite para posibilitar “legalmente” el traspaso.

Características significativas de este período:

1. El retorno del “Estado botín” como ingrediente de la concepción del poder.
2. La corrupción como correlato inherente al “Estado botín”.
3. La monopolización del poder (en este caso dos fuerzas que se lo reparten) y su contrapartida de impunidad y exclusión política.
4. La reemergencia del caudillismo como expresión del liderazgo político.
5. El restablecimiento del populismo y el clientelismo como formas privilegiadas de relación entre gobernantes y gobernados.

En el lado positivo corresponde registrar el afianzamiento de la paz. En tales condiciones se producen las elecciones generales del 2001.

El interregno de Enrique Bolaños

La revista *Envío*⁹⁴ describe así las elecciones del 2001:

Tan peligroso escenario, armado por el bipartidismo que forzaron con el pacto liberales y sandinistas, se deshizo en las doce-quince horas que duró la jornada de las votaciones. Paradójicamente, el montaje de este escenario tuvo una utilidad: imaginar resultados tan reñidos movilizó al electorado para salir a votar. Y la participación masiva montó inesperadamente otro escenario. El triunfo de Enrique Bolaños fue mucho mayor de lo previsto por el propio Bolaños, quien con un optimismo en el que pocos lo acompañaban insistía desde septiembre en que le ganaría a Daniel Ortega por una diferencia de hasta 8 puntos. Le ganó por 14.

La notable tranquilidad en la que transcurrieron las votaciones y los casi nulos incidentes de violencia que se registraron ese día y los que siguieron no

94/ Universidad Centroamericana (2001, noviembre). Elecciones 2001: lo previsto, lo imprevisto, lo incierto. *Envío* N° 236. <http://www.envio.org.ni/articulo/1116>

estaban previstos por nadie. En la masiva participación —favorecida por el Consejo Supremo Electoral (CSE) con disposiciones de última hora— y en la tolerancia con la que ganadores y perdedores recibieron los resultados está lo más positivo de un proceso electoral ilegítimo —por nacer del pacto entre Alemán y Ortega— que resultó “legitimado” en su último paso por el desborde de los votantes.

Ninguna de las previsiones resultó. Enrique Bolaños lo que menos mostró fue docilidad hacia su mentor. Rápidamente montó una campaña en contra de la corrupción que, asociada a maniobras con el Frente Sandinista, dio con Alemán en la cárcel, condenado por una juez sandinista.

Bolaños pretendía neutralizar a Alemán apelando al apoyo que podían brindarle Ortega y el FSLN, y contentar a Ortega con la cabeza de su adversario político. Pero esa circunstancia concedió a Ortega un poder de intermediación privilegiado entre los dos sectores de la familia liberal. Así, el líder liberal quedaba a merced del presidente por la amenaza de cárcel, mientras el propio Bolaños estaba siempre asediado por la debilidad de su poder institucional. Y pudo más la sociedad Alemán-Ortega: ambos caudillos terminaron uniendo fuerzas para confinar institucionalmente a Bolaños y reducir sus márgenes de maniobra y su capacidad de gobernar. Incluso se llegó a amenazarlo con la destitución. Así retornaron nuevamente los actores internacionales: la OEA, la Corte Centroamericana de Justicia y los presidentes centroamericanos.

Nuevamente acudimos a la revista *Envío* para retomar una atinada descripción del momento más culminante de la crisis:

No es posible que el destino de Nicaragua esté vinculado a la impunidad de Arnoldo Alemán. Pero el PLC arnoldista lo vincula. No es posible que el destino de Nicaragua esté vinculado a Daniel Ortega y a sus aspiraciones presidenciales. Pero el FSLN danielista lo vincula. Tampoco es posible que el destino de Nicaragua esté vinculado a los intereses de Estados Unidos. Pero el gobierno de Enrique Bolaños lo vincula. En ese triángulo fatal se desarrolló la última gran crisis política nacional.⁹⁵

95/ Universidad Centroamericana (2003, diciembre). Crónica de doce días atrapados en un triángulo fatal. *Envío* N° 261. <http://www.envio.org.ni/articulo/1640>

Este es el escenario que motiva las reformas constitucionales del 2005. En lo esencial, están destinadas a restringir las facultades presidenciales.

Sea por la debilidad de su gobierno, sea por el acoso a que estuvo sometido, o sea por convicción, en sus resultados el gobierno de Bolaños pareció un truncado esfuerzo por retomar la ruta de la transición, atascada a causa del pacto y las reformas del 2000.

En el ámbito de la institucionalidad y los derechos ciudadanos los saldos de esta fase son positivos. Algunos rasgos pueden subrayarse:

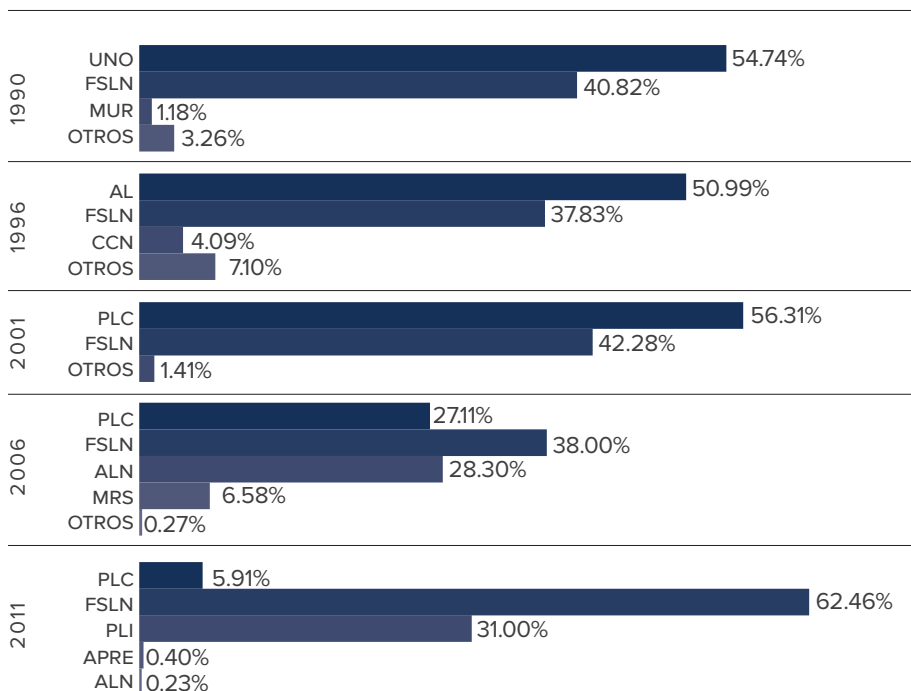
- › Avances en el proceso de descentralización del Estado.
- › Construcción de espacios de participación ciudadana.
- › Libertad de movilización.
- › Autonomía municipal.
- › Las organizaciones de la sociedad civil pudieron desarrollar sus actividades en un marco normativo y político más favorable.
- › Respeto a los derechos humanos básicos.
- › En el plano económico, restauración de los equilibrios macroeconómicos; bases para una reducción sustancial de la deuda externa.
- › Formulación de una estrategia de desarrollo de largo plazo.

5. LA PIEDRA DE SÍFIFO⁹⁶

Paradójicamente, el bipartidismo que pretendían instaurar el PLC y el Frente Sandinista se fracturó desde dentro. Dos liderazgos emergieron, uno del PLC (Eduardo Montealegre) y otro del FSLN (Herty Lewites). El Movimiento Renovador Sandinista (MRS) con Lewites a la cabeza, y la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) bajo el liderazgo de Montealegre, mostraron suficiente convocatoria para impedir que cristalizara el empeño compartido por Alemán y Ortega de excluirlos de la contienda electoral valiéndose de artimañas.

^{96/} Según la mitología griega, Sísifo, por haber desafiado a los dioses, fue condenado a empujar eternamente una enorme piedra montaña arriba. Cada vez que se acercaba a la cima la piedra se desplomaba, y el desdichado debía recogerla una y otra vez.

VOTOS POR PARTIDOS POLÍTICOS EN PORCENTAJES (ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE 1990-2011)



Fuente: Catálogo estadístico de elecciones en Nicaragua 1990-2011. IPADE.

El marco electoral fijado por las reformas constitucionales del año 2000, en particular la disposición que posibilitaba ganar en primera vuelta con menos del 40% de los votos, sumado al fallecimiento de Lewites a escasos tres meses de las elecciones, permitieron a Daniel Ortega alzarse con el triunfo en las elecciones del 2006. No obstante, quedó en el misterio el destino del 8% de la votación, que nunca se dio a conocer.

El triunfo electoral del Frente Sandinista suscitó expectativas positivas y significó varias cosas a la vez:

- › Fue la cuarta elección consecutiva que se desarrolló en condiciones que en lo básico cumplían los parámetros internacionales, algo que acontecía por primera vez en la historia del país.

- › Se concretaba por tercera ocasión la alternancia en el poder, por vía electoral, hacia un partido de oposición. Un hecho también inédito en la historia del país.
- › El nuevo gobierno asumía en condiciones de paz social y paz política y en un ambiente de expectativas favorables, tanto internas como externas, con una economía que había restaurado los equilibrios macroeconómicos claves y que se proyectaba en franco crecimiento.
- › Existía una gran variedad de medios de comunicación independientes, organizaciones de la sociedad civil en curso de robustecimiento, espacios de participación ciudadana con marcos jurídicos definidos, fuerzas armadas con notables niveles de aceptación y afianzadas en su institucionalidad, cuatro partidos políticos representados en la Asamblea Nacional con ideologías y organizaciones definidas y, en lo general, un marco de respeto a las garantías y derechos civiles consagrados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales.
- › En el marco de la historia política del país no cabe desestimar el panorama antes descrito, pues un segundo período presidencial del secretario general del Frente Sandinista parecía despejar dos nublados. Primero, dado que constitucionalmente quedaba cerrada la puerta de la reelección, se enterraba el fantasma del continuismo. Segundo, la circunstancia anterior propiciaba la renovación en la dirigencia de esa organización. Ambas posibilidades disipaban la amenaza de que se reeditasen los conflictos derivados del aferramiento y la entronización de un caudillo en el poder, prácticas muy arraigadas en el país.

Además de estas favorables condiciones, el gobierno recién instalado disponía de flujos sostenidos de cooperación internacional y, sin duda, de la mayor oportunidad económica que ha tenido el país en su historia: la cooperación petrolera venezolana.

En efecto, entre el 2008 y el 2016 los créditos concesionales (25 años de plazo, dos años de gracia y una tasa de interés del 2%) asociados a la cooperación petrolera ascendieron aproximadamente a 3,750 millones de dólares. Si consideramos el total de la cooperación financiera la suma se aproxima a 4,700 millones de dólares⁹⁷. A la cooperación financiera se agrega la cooperación comercial, que rápidamente convirtió a Venezuela en el segundo socio comercial; resultado: un mercado estable y en crecimiento, y más precios favorables.

97/ B Banco Central de Nicaragua (2017). *Informe anual de cooperación oficial externa 2016*. Managua: Autor

Además de su magnitud, conviene tener en cuenta que los fondos derivados de la cooperación petrolera no se canalizaron por la vía del Presupuesto General de la República, sino que se adoptó un extraño mecanismo destinado a asegurar su apropiación privada. Pese a que se suscribió un acuerdo internacional ratificado por las asambleas legislativas de los dos países, ambos gobiernos concertaron gestionar los créditos petroleros como si fuesen un acuerdo privado. Una cooperativa, bajo control de Ortega, se transformó en la destinataria de los fondos. Esta modalidad le permitió al caudillo sandinista disponer de una suma líquida de unos 550 millones de dólares anuales durante varios años, sin escrutinio público ni rendición de cuentas. La significación de esos fondos adquiere más relieve si se considera que la economía nicaragüense, cuando se iniciaron los flujos, tenía un producto interno bruto que no superaba los diez mil millones de dólares.

Sobre la incidencia política de esta cooperación se ha escrito lo siguiente:

La clave para interpretar el régimen político, económico y social impuesto por el gobierno de Ortega a lo largo de sus diez años de ejercicio reside en la cooperación petrolera venezolana. Puede afirmarse que esa cooperación, y la manera fraudulenta en que se ha gestionado, fue la palanca decisiva para que Ortega conformara, desde el poder, un potente grupo económico y se instalara a las puertas de inaugurar una dinastía en pleno siglo XXI.⁹⁸

En efecto, los recursos de la cooperación petrolera permitieron al grupo gobernante apuntalar una alianza con los grupos económicos dominantes nacionales, penetrar en sectores claves como la energía y el negocio de hidrocarburos, y desplegar algunos programas sociales de características asistenciales y clientelares que dieron sustento a un discurso populista y amortiguaron el impacto del modelo neoliberal, aplicado de manera disciplinada conforme a las directrices del Fondo Monetario Internacional.

Las llaves maestras que utilizó el secretario general del Frente Sandinista, Daniel Ortega, para edificar el régimen político nicaragüense en su configuración actual

98/ Sáenz, Enrique (2016). La gestión económica: ¿Despilfarro de oportunidades? En: Edmundo Jarquín (Coord.): *El Régimen de Ortega: ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.

se afianzan en el dominio absoluto del Consejo Supremo Electoral y de la Corte Suprema de Justicia.

El control del Consejo Supremo Electoral le ha permitido “administrar” los procesos electorales en su propio beneficio, hasta llegar a posesionarse de la mayoría calificada en la Asamblea Nacional. El control de la Asamblea Nacional le permitió a su vez reformar la Constitución en el 2014 sin tener que pactar con nadie y, asimismo, designar unilateralmente a la totalidad de los titulares de los poderes públicos.

Por otra parte, el control sobre la Corte Suprema de Justicia se utiliza para convalidar ex post decisiones de hecho, anular disposiciones jurídicas estorbosas o judicializar en su favor divergencias o conflictos.

Cabe señalar algunos episodios:

1. En noviembre del 2008 se fraguó el primer fraude electoral abierto, en ocasión de las elecciones municipales. Comenzó con la cancelación de la personalidad jurídica del MRS y del Partido Conservador,⁹⁹ siguió con el control de la estructura electoral y concluyó despojando flagrantemente a los partidos opositores de las alcaldías que claramente habían ganado. Hubo consecuencias relevantes: el FSLN se quedó con el control de 105 alcaldías, el gobierno estadounidense canceló la participación de Nicaragua en los beneficios de la Cuenta Reto del Milenio, la Unión Europea canceló sus programas de apoyo presupuestario, y diversas instituciones nacionales e internacionales, entre ellas el Centro Carter, calificaron los comicios como fraude manifiesto.

99/ Véase un resumen de este proceso en la revista *Envío*: “Desde hace diez años funciona el Pacto Ortega-Alemán, cada vez más beneficioso a Ortega. El tribunal electoral, el CSE, fue afectado progresivamente por este acuerdo político. Al iniciar 2008, año electoral, el CSE fue colocando calculadamente en el camino a las elecciones obstáculos a los partidos opositores y pavimentándole la ruta al partido de gobierno. El CSE adelantó el calendario electoral, suspendió las elecciones en siete municipios del Caribe, canceló la personería jurídica a dos partidos opositores y le quitó la representación legal de ALN a Eduardo Montealegre para entregar esa agrupación a políticos colocados en la órbita del partido de gobierno. Todas estas medidas fueron maniobras preelectorales del Pacto Ortega-Alemán”. En: Elecciones Municipales: Una Crisis Anunciada - Perdió Nicaragua. *Envío* N° 320, noviembre 2008.

2. En febrero del 2010, en su calidad de presidente de la república, Ortega dispuso prorrogar la permanencia en sus cargos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, pese a que sus respectivos períodos habían concluido conforme a la ley.¹⁰⁰ Por vía de este recurso evadió la necesidad de acordar con las otras fuerzas políticas la elección de los sustitutos, y así preservó el dominio de todos los órganos del Estado.
3. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, beneficiados por el decreto anterior, aprobaron la sentencia que anula el artículo constitucional que prohibía una tercera reelección y la reelección sucesiva. La parte conducente de dicho fallo dice:

En consecuencia, esta sala declara la inaplicabilidad a partir de la notificación de la presente sentencia, del Artículo 147 Cn., únicamente en la parte que íntegra y literalmente dice: No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales. (Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 504, octubre 2009).

El fraude electoral de las elecciones municipales del 2008 dio lugar a diversas formas de rechazo, algunas movilizaciones en el ámbito nacional y otras de índole local. No lograron representar un escollo por tres razones: los liderazgos de la oposición no estuvieron a la altura del desafío, la represión fue “diligente”, y sobre todo ello gravitaba el pacto Alemán-Ortega.

No obstante, comenzó a escucharse la voz de la Iglesia católica por vía de la Conferencia Episcopal:

La base de esa frustración que percibimos en nuestra gente, tiene como fundamento una serie de irregularidades, tales como: supresión de perso-

^{100/} “b. En virtud de lo anterior y para evitar un vacío de poder, se ratifican y prorrogan en sus cargos a todas las Autoridades de los Poderes e Instituciones del Estado mencionados en el artículo anterior a quienes se les venza el período en el futuro inmediato, hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a nuevos funcionarios o ratifique a los actuales”. Diario Oficial *La Gaceta* N° 6 del 11 de enero del 2010.

nerías jurídicas de partidos políticos, retardación del proceso de cedulaación, la no entrega a tiempo de muchas cédulas, la no acreditación de observadores nacionales e internacionales, el cierre temprano de las juntas receptoras de votos, expulsión de fiscales, incoherencias entre las actas firmadas por todos los fiscales y los informes televisados emitidos por el CSE e impugnaciones infundadas de JRV. Estas irregularidades deslegitiman y ponen en entre dicho el proceso electoral en muchos municipios y cabeceras departamentales, arriesgando la institucionalidad democrática del país. (Mensaje de la Conferencia Episcopal de Nicaragua en el momento presente: 11 de noviembre de 2008).

Tiempo después, ante las maniobras destinadas a posibilitar la reelección, organizaciones políticas opositoras y organizaciones de la sociedad civil desarrollaron una campaña de protestas que incluyeron movilizaciones masivas, las cuales esta vez llegaron a plantear un desafío al régimen. La respuesta fue contundente: procesos judiciales a organizaciones de mujeres (Movimiento Autónomo de Mujeres, MAM), organizaciones no gubernamentales (Centro de Investigaciones sobre la Comunicación, CINCO, encabezado por un periodista reconocido), o represión abierta por parte de fuerzas paramilitares afines al Frente Sandinista o directamente de la Policía Nacional. Cabe subrayar que las fuerzas de choque, debidamente organizadas, forman parte orgánica del arsenal represivo del régimen.

La represión se apuntó dos éxitos: desactivar el movimiento social y pasar relativamente desapercibida para la comunidad internacional.

Notoriamente, el episodio de repercusión más profunda se revela en las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre del 2011. Véase por ejemplo la valoración que hizo el Centro Carter:¹⁰¹

El fraude en las elecciones municipales de 2008, una cuestionable decisión de la Corte Suprema de Justicia de octubre de 2009 que permitió la candidatura del actual presidente Daniel Ortega, así como un decreto presidencial emitido en enero de 2010 con el que se amplió el nombramiento de los Magistrados del Consejo Supremo Electoral tras su vencimiento, establecen el contexto de un proceso electoral profundamente viciado.

101/ The Carter Center (s.f.). Las Elecciones de 2011 en Nicaragua: Informe de una misión de estudio.

Por su parte, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea se pronunció de la siguiente manera:

Las elecciones del seis de noviembre han supuesto un retroceso en la calidad democrática de los procesos electorales nicaragüenses por la escasa transparencia y neutralidad con que han sido administradas por el Consejo Supremo Electoral (CSE). A lo largo del proceso, un CSE prácticamente monocolor en todos sus niveles ha dado muestras de escasa independencia respecto al oficialismo y generado condiciones de competición desfavorables y obstrusivas para la oposición, que se ha visto desplazada de cualquier representación efectiva en la administración electoral. Algunas organizaciones de observación nacional de larga trayectoria no fueron acreditadas y la fiscalización efectiva del proceso por parte de la oposición ha sido entorpecida por el Consejo Supremo Electoral. (Misión de Observación Electoral de la UE, Nicaragua 2011).

Además de que el Consejo Supremo anunció una victoria abrumadora de Daniel Ortega con más del 60% de los votos, un porcentaje similar se atribuyó a los candidatos a diputados, y con ello se le adjudicaron al Frente Sandinista 62 escaños, suficientes para reformar la Constitución, aprobar leyes constitucionales y designar a su voluntad a todos los titulares de los poderes públicos, sin tener que alcanzar acuerdos con ninguna fuerza política. Fue esa exactamente la ruta política que siguió.

Con la mayoría calificada en la Asamblea Nacional, los representantes del Frente Sandinista procedieron a reformar la Constitución en el año 2014 y a aprobar los nuevos cuerpos legales del ejército y de la policía. Esta reforma representa la culminación institucional del proceso iniciado en el 2007 y la estructura del marco jurídico e institucional prevaleciente en el país.

Los aspectos más sobresalientes de los cambios a la Constitución son los siguientes (IEEPP, 2014):

- › Elimina los límites a la reelección presidencial, lo que posibilita la reelección sucesiva e indefinida (Art. 147).
- › Otorga al presidente la facultad de dictar decretos ejecutivos “de aplicación general” en materia administrativa, lo que crea una ambigüedad en la jerarquía de las leyes.

- › Elimina el requisito del 40% de los votos para ser electo presidente, lo que instaura un sistema de mayoría simple.
- › Elimina la mediación institucional de los ministerios de Defensa y Gobernación y establece una relación directa del ejército y la policía con el presidente.
- › Convalida todas las acciones realizadas desde el 2012 para otorgar a la empresa HKND la concesión para construir un canal interoceánico y un conjunto de “subproyectos”.
- › Eleva a rango constitucional la disposición de separar de sus cargos a quienes, siendo electos, cambien de opción partidaria.
- › Institucionaliza “el modelo de gobierno” definido como de “alianza, diálogo y consenso” con empresarios y sindicatos cooptados por el régimen, y así atribuye rango constitucional al sistema corporativista que se había impuesto con anterioridad.
- › Incorpora “valores cristianos, ideales socialistas y prácticas solidarias” como base para reconocer a organizaciones comunitarias y de pobladores que en la práctica funcionan como instancias partidarias del Frente Sandinista, como son los Consejos Territoriales, las Asambleas Territoriales y otros.
- › El trinomio “persona, familia y comunidad, como el origen y fin del Estado” en contraposición al paradigma constitucional de ciudadanía. En conjunto con los valores cristianos, esta modificación socava los principios del Estado laico y de no discriminación, ya que establece la exclusión de las personas que no se adscriban a esas corrientes religiosas e ideológicas.

Con el nuevo marco jurídico e institucional se efectuaron elecciones generales en noviembre del 2016, que tuvieron algunos aspectos destacables:

- › Exclusión de observadores nacionales e internacionales: “Observadores sinvergüenzas. Aquí se acabó la observación, que vayan a observar a otros países”,¹⁰² declaró Ortega al ser proclamado por su partido como candidato presidencial por séptima vez consecutiva.
- › Se elimina de las elecciones a las principales fuerzas políticas opositoras aglutinadas en la Alianza Partido Liberal Independiente, valiéndose para ello de la Corte Suprema de Justicia.

102/ López, Ismael. (2016, 4 de junio). Daniel Ortega: “Aquí se acabó la observación”. *La Prensa*: <http://www.laprensa.com.ni/2016/06/04/politica/2046460-arranca-congreso-para-ungir-a-daniel-ortega>.

- › Se destituye a los diputados opositores pertenecientes a la Alianza PLI, sin forma ni figura de juicio o procedimiento legal a partir del control del Consejo Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia y directiva de la Asamblea Nacional.
- › Se impone Rosario Murillo, esposa de Daniel Ortega, como candidata a la vicepresidencia, haciendo caso omiso de la prohibición expresa en la Constitución Política (artículo).

El cómputo final atribuyó al Frente Sandinista el 72% de los votos, lo que reafirma la mayoría calificada que le permite controlar todas las decisiones de la Asamblea Nacional.

Con todo y el control social y político, resultó imposible ocultar la enorme abstención electoral, que según estimaciones fue de casi el 70% de la población (la organización no gubernamental Hagamos Democracia, al igual que otras organizaciones nacionales, mencionaron ese porcentaje).

En el plano económico, si bien se preserva un marco macroeconómico estable y se registran tasas aceptables de crecimiento, la formidable oportunidad brindada por la cuantía y calidad de la cooperación petrolera venezolana no se tradujo en cambios estructurales que sentaran bases para un crecimiento sostenible y sostenido. En definitiva, el modelo opera a partir del abaratamiento de la mano de obra y la depredación de recursos naturales. Uno de los déficits manifiestos del modelo es la persistencia de una corriente migratoria hacia Estados Unidos y Costa Rica, que ahora se ha extendido a Panamá y a España. Se estima que un millón de nicaragüenses radican en el exterior, los cuales contribuyen con remesas familiares que equivalen aproximadamente al 10% del PIB y a la mitad de los ingresos por exportación.

Por otra parte, los márgenes de maniobra del gobierno se ven cada vez más reducidos debido al desplome de la cooperación petrolera venezolana por efecto de la caída de los precios internacionales del petróleo, a la crisis económica y política en Venezuela y al cambio en la concesionalidad de las condiciones. Las expresiones más notorias del deterioro son: reducción gradual de subsidios, cancelación de algunos programas sociales y disminución de otros, tarifas eléctricas y precios del combustible más altos que el promedio centroamericano.

En el contexto institucional y económico delineado, corresponde ahora examinar la situación de los derechos humanos, la democracia representativa, los derechos políticos y las libertades civiles.

5.1. Derecho a la vida

El Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) publicó un elocuente documento sobre la vigencia de este derecho en Nicaragua:

2007: cinco personas muertas, 2008: siete muertos; 2009: tres muertos, 2010: nueve muertos, 2011: quince muertos, 2012: dieciocho muertos; 2013: veintidós muertos. Así, sin más. Pública y oficialmente se conoce muy poco acerca de estos setenta y nueve ciudadanos y ciudadanas nicaragüenses muertos. Se conocen las fechas y lugares, pero en general las responsabilidades específicas no fueron determinadas ni las conductas sancionadas y en otros casos, excepcionalmente, las instituciones atribuyeron las responsabilidades individuales, desvinculándolas de toda responsabilidad institucional. Solamente se sabe que fueron “muertos” por el Ejército de Nicaragua, por la Policía Nacional, mientras estaban detenidos en las delegaciones policiales, en el Sistema Penitenciario, mientras estaban al cuidado de una institución de salud o en circunstancias no esclarecidas, incluso en territorio hondureño. En algunos de estos casos, los familiares denunciaron torturas y ejecuciones sumarias.

El propio Ejército de Nicaragua reconoce la existencia de cincuenta y cinco muertos en los años 2008, 2011, 2012 y 2013 sin dar mayor explicación de las circunstancias en que sucedieron los hechos ni los nombres de los involucrados en los mismos. Simplemente en sus Memorias Anuales hablan de delincuentes muertos en “resultados operacionales”. En un país en paz, donde no existe la pena de muerte y se encuentran consagrados, entre otros, los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad personal, resulta simplemente inaudito desconocer siquiera si se siguió algún procedimiento, ya no jurisdiccional, sino simplemente administrativo para investigar y sancionar a los responsables de lo que muy razonablemente cabe suponer como ejecuciones sumarias. (CENIDH, 2014).

La cita anterior no deja lugar a comentarios.

5.2. Derechos civiles

El gobierno se vale de una gama de recursos para “administrar” el ejercicio de los derechos civiles. En unos casos utiliza la violencia abierta, como ha ocurrido principalmente ante organizaciones y acciones de protesta en el sector minero. El poblado Mina El Limón, por ejemplo, más de una vez estuvo sometido a un virtual estado de sitio, pues no se permitía el ingreso ni la salida de personas, ni la entrada de periodistas y medios de comunicación.

Una conducta similar muestran los cuerpos policiales ante las protestas campesinas que se oponen a la concesión otorgada a una empresa china para construir un canal interoceánico. El 1º de diciembre del 2016 se llegó al extremo de cortar puentes para impedir que los manifestantes salieran de sus territorios para acudir a Managua.

En otros casos las acciones de protesta han sido “judicializadas”, como ocurrió con trabajadores de la zona franca que fueron condenados por los tribunales de justicia a causa de sus manifestaciones en pro de reivindicaciones laborales elementales y en protesta por el despido de dirigentes sindicales.

Las acciones de represión transgreden varios derechos: a la libertad personal, la vida, la integridad física y psicológica, la libertad de expresión, el derecho de manifestación, el acceso a la información y el derecho de participación ciudadana. Cada vez son más frecuentes las denuncias por abusos policiales, incumplimiento de órdenes judiciales de libertad, uso excesivo de la fuerza e incluso torturas y muertes inexplicadas en recintos policiales, tal como lo testimonian los informes anuales del CENIDH.

La institución más caracterizada en materia de defensa a los derechos humanos resume así la situación:

Las garantías constitucionales para tutelar los derechos humanos no tienen la eficacia esperada debido a la falta de independencia de las autoridades judiciales. La exhibición personal orientada a proteger la libertad personal frente a detenciones ilegales encuentra el obstáculo que las autoridades policiales y penitenciarias rechazan presentar a la persona detenida y su expediente a quienes son nombrados como jueces ejecutores. (...)

El CENIDH recibió durante 2015 un total de 1,481 denuncias de violaciones de derechos humanos. Del total de denuncias recibidas se constató violación de derechos humanos en 1,124 casos. La más denunciada fue la Policía en 568 casos. En 365 casos se comprobó la violación de derechos humanos que representan el 79% del total de denuncias concluidas contra la policía. Durante 2015, la gravedad de las denuncias contra la Policía se elevó, así como el porcentaje de comprobación. Otras autoridades denunciadas fueron los tribunales de justicia, el Ministerio Público y el Ejército de Nicaragua. Los derechos más lesionados fueron la seguridad jurídica, la integridad física, el acceso a la justicia, las garantías del debido proceso, la libertad individual y la propiedad (CENIDH, 2016).

En este campo cabe anotar la persecución y flagrantes violaciones de que son víctimas en territorio nicaragüense los migrantes africanos, haitianos, chinos y sudamericanos, principalmente.

5.3. Derechos políticos

El derecho político fundamental es el derecho a elegir y a ser electo. El desconocimiento de este derecho mediante la intervención de un Consejo Supremo Electoral sometido a la voluntad del secretario general del Frente Sandinista, que ha falsificado la voluntad popular expresada en las urnas, representa el punto de quiebre de la democracia nicaragüense. Es pertinente transcribir las valoraciones del Centro Carter contenidas en una declaración de junio del 2014 con ocasión de la reelección de los magistrados del Consejo Supremo Electoral:

Bajo el liderazgo de las autoridades electorales recién reelectas, con excepción de sus dos nuevos miembros, la imagen y credibilidad del CSE, así como los estándares democráticos y electorales en Nicaragua decayeron significativamente tras el fraude comprobado en las elecciones municipales de 2008. El gobierno y las autoridades electorales nicaragüenses tenían la responsabilidad de salvaguardar y garantizar la integridad de las elecciones nacionales de 2011. Contrariamente, en enero de 2010 los mandatos de los miembros del CSE fueron prorrogados, en clara extralimitación de las atribuciones legales del presidente de la república, mediante decreto ejecutivo comprometiéndose como resultado la legitimidad de

sus nombramientos. El 6 de noviembre de 2011, ese mismo CSE organizó y celebró las elecciones nacionales más opacas de los últimos veinte años en Nicaragua cuyos resultados fue imposible verificar, estableciendo en consecuencia un precedente nocivo para el futuro de la democracia en Nicaragua”.¹⁰³

Esas mismas autoridades organizaron las “elecciones” del 2016 y las municipales del 2017.

5.4. Libertad de expresión

El exdecano de la Facultad de Comunicación de la Universidad Centroamericana describe así la situación de los medios de comunicación:¹⁰⁴

En Nicaragua existe una libertad de expresión condicionada. La creación de su propio aparato mediático por la familia gobernante, el control y entrega parcializada de licencias de radio, televisión y telefonía, la supe-ditación a sus intereses de dos de las organizaciones gremiales (Colegio de Periodistas de Nicaragua, CPN, y Unión de Periodistas de Nicaragua, UPN), el acaparamiento a su favor de la publicidad oficial, el desconocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, la negativa del mandatario a conceder entrevistas, el bozal impuesto a los funcionarios públicos, la exclusión de medios y periodistas en entrevistas y conferencias de prensa en ministerios de estado, las agresiones físicas contra los periodistas, la existencia de un duopolio televisivo, la autocensura y el uso de la Dirección General de Ingresos (DGI), para amedrentar a medios y periodistas, forman parte del conjunto de factores que limitan el ejercicio de la libertad de expresión (...)

Esta libertad de expresión en Nicaragua continúa asediada por el Gobierno. Medios y periodistas ajenos a su tutela ven acotadas las posibilidades de su pleno

103/ The Carter Center, 2014. En: <https://www.cartercenter.org/news/pr/nicaragua-06022014.html>

104/ Rothschuh, Guillermo (2016). Asedios a la libertad de expresión. En: Edmundo Jarquín (Coord.) *El Régimen de Ortega*. Managua: Pavsá.

ejercicio. Los diferentes métodos utilizados por el gobierno se han traducido en un freno a su pleno y verdadero ejercicio. En muchas ocasiones el resultado ha sido el cierre de estaciones televisivas locales a petición de los secretarios políticos del FSLN. Una gran mayoría de periodistas ha optado por la autocensura... Los periodistas temen perder sus espacios o ser víctimas de represalias políticas y económicas. El gobierno sigue mostrándose impermeable a la crítica. Cada vez es menor el número de medios que cuestionan el ejercicio del poder y son muy pocas las personas que quieren hablar en público de temas políticos.

5.5. Derecho a la identidad

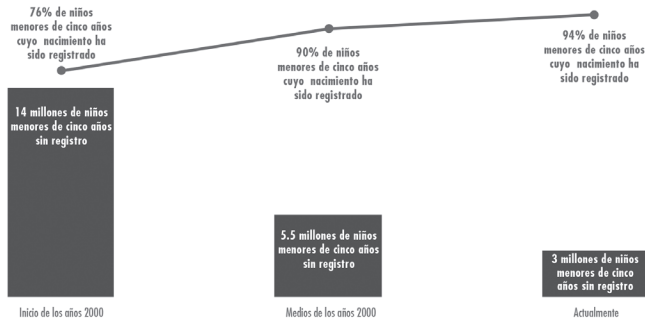
El derecho a tener un nombre y a una nacionalidad está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros tratados internacionales. El registro de nacimiento es el registro continuo, permanente y universal del hecho y de las características de un nacimiento en conformidad con los requerimientos de un país, y es realizado por el Registro Civil. Por su parte, el Art. 25 de la Constitución Política vigente consigna que toda persona tiene derecho al reconocimiento “de su personalidad y capacidad jurídica”. La base de ese derecho es el reconocimiento de la existencia del ciudadano que se patentiza en un hecho formal: la inscripción en el Registro Civil de las Personas. El Consejo Supremo Electoral tiene la facultad constitucional de “Organizar bajo su dependencia el Registro Central del Estado Civil de las Personas, la cedulaación ciudadana y el padrón electoral”.

La gestión de estos tres instrumentos es extremadamente controvertida en el país, en particular la gestión de la cedulaación y el padrón electoral, que son la base de la participación electoral de los ciudadanos. La principal denuncia es que las cédulas de identidad se otorgan en función de intereses partidarios.

La siguiente ilustración, publicada por UNICEF en 2016, nos revela la precariedad de este derecho:

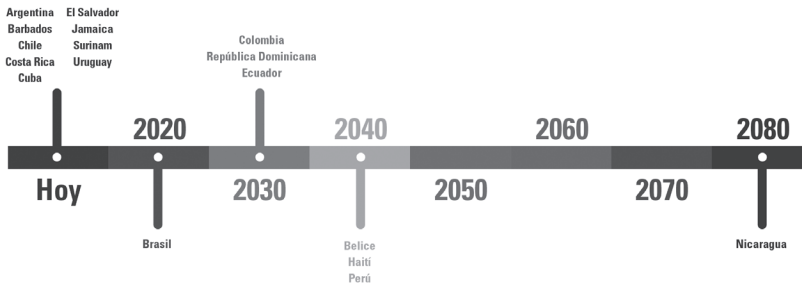
Avances y proyecciones

Los niveles de registro de nacimiento han ido aumentando de manera constante desde el año 2000, teniendo como resultado un número menor de niños no registrados en la región



Nota: Las estimaciones están basadas en un subconjunto de 11 países con datos disponibles sobre tendencias, cubriendo más del 50 por ciento de la población regional de niños menores de cinco años.

Si las tendencias observadas continúan, los países de la región van a alcanzar la cobertura universal de registro de nacimiento en distintos momentos



Nota: La lista no incluye países sin datos disponibles sobre tendencias en las bases globales de información de UNICEF y no incluye países que no han registrado ningún cambio significativo en los niveles de registro de nacimiento en el tiempo. Los países en la lista de "hoy" tienen niveles actuales de registro de nacimiento en 99 o 100 por ciento. La información presentada en la línea de tiempo refleja el año en el cual se proyecta que un país alcance la cobertura universal de registro de nacimiento si la tendencia observada continúa, y no el año exacto en el que se va a alcanzar. Las proyecciones están calculadas en base al índice anual de progreso observado en el tiempo, a fines de estimar cual será la prevalencia en el futuro si se mantiene este índice anual de progreso. Las proyecciones son ilustrativas, mostrando escenarios que pueden esperarse con base a la evidencia disponible hasta la fecha. Es posible que el índice anual de progreso evolucione de manera más rápida o más lenta, que lo que se proyecta en estos escenarios.

Fuente: UNICEF (2016). *Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe: cerrando la brecha.*

Mujeres

En cuanto a los derechos de las mujeres, desde el punto de vista normativo se registran avances. Destaca el establecimiento de un sistema de paridad en los cargos de elección popular (50% para mujeres y 50% para varones), la Ley de Igualdad de

Derechos y Oportunidades (Ley N° 648) y la Ley Integral contra la violencia hacia las mujeres (Ley N° 799).

No obstante, el ejercicio y aplicación de este derecho no es valorado positivamente por las organizaciones de mujeres ni por las organizaciones de derechos humanos. Sobre la paridad, por ejemplo, en su informe anual publicado en 2016 el CENIDH expresa:

Pese a que existe mayor cantidad de mujeres en cargos públicos, no tienen la incidencia debida en la toma de decisiones por la concentración del poder en el titular del Ejecutivo. Sin la existencia de un Estado de Derecho e instituciones democráticas que funcionen, ninguna ley de cuotas va a modificar desigualdad imperante. (CENIDH: Derechos Humanos en Nicaragua. Informe 2015).

Sobre la violencia contra las mujeres, las críticas apuntan a la eliminación de las Comisarías de la Mujer por parte de la Policía Nacional y a que se reforme la Ley 799 mediante un decreto presidencial.

En opinión de una reconocida organización no gubernamental promotora de los derechos de las mujeres: “El gobierno nos ha demostrado que no tiene espíritu de género ni querer aprender de la problemática de las mujeres. Simplemente creó este instrumento a su imagen y semejanza para congraciarse con la jerarquía eclesiástica”.¹⁰⁵

Indígenas

Los pueblos indígenas sufren, de manera ancestral, diversas formas de discriminación que se traducen en marcadas desigualdades. En los últimos años destacan dos situaciones: por un lado, acciones partidarias y gubernamentales encaminadas a cooptar las estructuras indígenas y en consecuencia anular su autonomía, lo que afecta a diversas directivas indígenas tanto en el Caribe como en el Pacífico,

105/ Declaraciones de Sandra Ramos, presidenta del Movimiento María Elena Cuadra, a la revista *Confidencial* (2014, 9 de agosto): Decretazo contra la ley 779. En: <http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/18826/decretazo-contra-la-ley-779>

el centro y el norte del país. Por otro lado, particularmente en el Caribe norte, las invasiones a los territorios indígenas ocasionan de forma recurrente conflictos violentos con un costo elevado para la vida, la integridad física y la seguridad de las comunidades. Las autoridades no han mostrado hasta ahora voluntad efectiva de resolver la situación, que se agrava, según reiteradas denuncias, por la acción de una denominada “mafia maderera” cuyo negocio es la tala ilegal de bosques en propiedades comunales.

En el Caribe sur, el principal agravio es la falta de consulta previa a las comunidades indígenas frente al proyecto de canal interoceánico, mismo que provocaría un desplazamiento masivo de la población.

Corrupción

Según el informe anual de la organización Transparencia Internacional¹⁰⁶, Nicaragua se confirmó nuevamente como el país de América Central con el más alto índice de percepción de corrupción, pero esta vez con un agravante: pasó del puesto 130 al 145, colocándose entre los peores del mundo. Según la prestigiosa publicación internacional, solamente Venezuela y Haití padecen más corrupción que Nicaragua. Este dato se corresponde con el último reporte de FUNIDES, un respetado centro de investigación local, según el cual casi un 90% de los empresarios nicaragüenses identifica la corrupción como el principal obstáculo para el desarrollo de sus actividades económicas¹⁰⁷.

En paralelo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicó en enero de 2017 un estudio denominado “Flujos financieros ilícitos en América Latina”.¹⁰⁸ El estudio presenta una estimación del lavado de dinero por cada país de América Latina, limitándose específicamente a las operaciones fraudulentas con el comercio exterior, y coloca a Nicaragua en el tercer lugar en América Latina al medir los flujos ilícitos como proporción del comercio exterior. La misma publicación indica que en el

106/ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

107/ http://funides.com/media/publications/segundo_informe_de_coyuntura_econ%C3%B3mica_de_2017_para_imprensa.pdf

108/ Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40921-flujos-financieros-ilicitos-america-latina-caribe>

año 2014 los flujos ilícitos ascendieron a 450 millones de dólares, por la sola vía del comercio exterior. Esta cifra representa casi el 20% del monto de las exportaciones.

En el mismo orden puede agregarse que Nicaragua fue incorporada por primera vez en el reporte que anualmente publica el Departamento de Estado de Estados Unidos sobre los países más vulnerables al lavado de dinero¹⁰⁹.

Impunidad

La impunidad se ha entronizado en Nicaragua. Si bien podría afirmarse que nuestra historia de poca tradición democrática y de insensibilidad por los derechos humanos no ha sido un buen ejemplo de lucha contra las inmunidades del poder y contra la impunidad de las violaciones a los derechos humanos, también podría afirmarse que en tiempos de paz y bajo un sistema supuestamente democrático nunca antes se habían alcanzado tan altos niveles de desprecio sistematizado a los derechos, libertades y dignidad de la persona humana, ni tanto desinterés por construir un Estado cimentado en principios y valores capaces de proteger tales derechos y libertades.¹¹⁰

Por último, cabe citar que en el Índice Global de Impunidad que elabora el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla, en su informe correspondiente al 2015, Nicaragua encabeza la lista de los países centroamericanos en materia de impunidad, y ocupa el sexto lugar entre los 59 países incluidos en el estudio.¹¹¹

Concesión canalera

Uno de los temas más polémicos de la agenda nacional es la concesión otorgada al empresario chino Wang Jing y a su empresa, conocida por las siglas HKND y constituida en la isla Gran Caimán, para construir un canal interoceánico. El contenido de esa concesión constituye el mayor atropello a los derechos humanos de los nicaragüenses, toda vez que socava de raíz todo ejercicio de soberanía nacional.

109/ <https://www.state.gov/documents/organization/268024.pdf>

110/ CENIDH: Derechos Humanos en Nicaragua. Informe 2015.

111/ Véase el Índice Global de Impunidad IGI 2015 en http://www.udlap.mx/igi/2015/files/igi2015_ESP.pdf

Algunas características de la Ley N° 840:¹¹²

- › Otorga un plazo de cien años para construir y usufructuar los beneficios de un canal interoceánico, además de varios subproyectos tales como zonas de libre comercio, aeropuertos, puertos, un oleoducto, un ferrocarril, entre otros.
- › El Estado nicaragüense renuncia a la aplicación de toda legislación y al ejercicio de toda autoridad en materia fiscal, penal, administrativa, comercial, civil, ambiental, etc.
- › Las propiedades que la empresa concesionaria estime necesarias, a su criterio, para la construcción u operación del canal o de los subproyectos serán expropiadas mediante un procedimiento sumario, y la indemnización tasada en su menor precio, según sea el valor catastral o el valor de mercado.
- › Compromete las reservas internacionales del país para indemnizar al inversionista por cualquier daño o perjuicio que pueda sufrir.
- › Renuncia a la inmunidad soberana del Estado ante reclamaciones del concesionario o de sus sub-concesionarios.

Por hoy, la principal consecuencia visible de esta concesión canalera es que se ha configurado el movimiento social más activo y masivo del país, integrado principalmente por población campesina asentada en los territorios donde teóricamente se construiría el canal. La principal motivación de ese movimiento opositor al canal es la posibilidad de que el concesionario les despoje de sus propiedades. El gobierno ha respondido con distintos mecanismos de represión y disuasión, sin lograr hasta ahora desactivar el movimiento.

La institucionalidad democrática

Para concluir este capítulo presentamos una perspectiva de conjunto sobre la democracia. A fin de eludir elaboraciones teóricas tomamos como base la Carta Democrática Interamericana, por la razón fundamental de que es un documento adoptado oficialmente por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y porque es jurídicamente vinculante.

^{112/} Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente a el canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas, Ley N° 840, aprobada el 13 de junio del 2013, y publicada en La Gaceta N° 110 del 14 de junio del 2013.

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana¹¹³ define así la democracia representativa:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Por otra parte, la transparencia de las actividades gubernamentales se considera un elemento fundamental de la democracia. En tal sentido, el artículo 4 estipula: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública”. Agrega entre tales componentes el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Asimismo, son igualmente fundamentales para la democracia la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

El artículo cinco estatuye que el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia, y agrega que la participación de la ciudadanía en las decisiones concernientes a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. La democracia se fortalece al promover y fomentar diversas formas de participación ciudadana.

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Al contrastar los principios y definiciones de la Carta Democrática con las realidades descritas en este capítulo, se llega a la conclusión de que en Nicaragua se

113/ Véase en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

desmontaron los pilares de la democracia representativa, en particular: la separación de poderes; la celebración de elecciones libres, justas y transparentes; el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; la transparencia de las actividades gubernamentales; el régimen plural de partidos; el estado de derecho y la participación ciudadana.

6. CONCLUSIONES

1. Las reformas a la Constitución constituyen el referente central, aunque por supuesto no el único, para marcar el derrotero del proceso político en el país. Al estudiar los contenidos de las sucesivas reformas se constata que la transición a la democracia, fortalecida con las reformas constitucionales de 1995, se estancó y comenzó a revertirse con las reformas del año 2000, para colapsar en el 2014. Esas reformas marcan un rumbo de franco corte autoritario.
2. El examen del proceso político nicaragüense en los últimos treinta años, tanto en el orden institucional como en el jurídico y electoral, confirma la reiteración de rasgos de la tradición política del país, que una y otra vez se materializaron en obstáculos al desarrollo democrático y al progreso económico y social. Algunos de esos rasgos son:
 - › Exclusión de adversarios, sin importar si pertenecen al mismo grupo político o a entidades políticas rivales
 - › Continuismo en el poder, sea por fraudes electorales, reelección, artificios jurídicos o vías de hecho.
 - › Subordinación a la injerencia de actores externos, predominantemente de los Estados Unidos.
 - › Tendencia irrefrenable a la concentración de poder.
 - › Fuerzas armadas de carácter partidario.
 - › Restricciones a los derechos y libertades ciudadanas.
 - › El Estado se concibe como botín o patrimonio del grupo en el poder.
3. Con este marco de restricciones, el ejercicio de los derechos políticos está cercenado y el respeto a las libertades civiles es precario.
4. La instalación de un régimen de perfil claramente autoritario carece por hoy de contrapesos en la sociedad, pues en contraste con la concentración de poder, las organizaciones políticas y sociales que enarbolan la democracia como

principio de identidad se encuentran dispersas, sin liderazgos definidos, sin programas y con niveles de organización debilitados. En esas condiciones es mayor el grado de vulnerabilidad de la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos y libertades civiles.

5. Las organizaciones de la sociedad civil, en particular en ciertos momentos, han sido sometidas a controles excesivos, persecución, intimidación, represión y acciones deliberadas orientadas a cancelar sus fuentes de financiación.
6. Pese al triunfalismo de las autoridades en cuanto a las estadísticas económicas, la realidad es que el desplome de la cooperación petrolera venezolana comienza a repercutir en la condición económica y social de la población: aumento de las tarifas eléctricas, aumento de las tarifas de transporte, desempleo, subempleo, informalidad laboral, crisis de la seguridad social, cobro por acceder a programas sociales que por su naturaleza y por las características de sus beneficiarios fueron gratuitos durante varios años.
7. En circunstancias de deterioro de las condiciones de vida, de cierre de los espacios políticos y restricción de derechos, comienza a crecer la amenaza de expresiones de inconformidad que a su vez pueden alimentar un ciclo de protestas sociales, conflictividad y represión.
8. En el ámbito internacional, tanto en el Parlamento Europeo como en el Congreso estadounidense comienzan a evidenciarse expresiones de desaprobación a los retrocesos democráticos en Nicaragua. En particular, el proyecto de ley estadounidense conocido como Nica Act (una ley de condicionamiento a la inversión nicaragüense que permitiría aplicar sanciones económicas al gobierno y emprender acciones contra funcionarios corruptos de alto nivel) puede transformarse en un factor de crispación que alimente nuevas contradicciones.
9. La conclusión general es que el proceso de transición a la democracia que se abrió a partir de los Acuerdos de Esquipulas II parece haber invertido el rumbo y, al igual que en el mito de Sísifo, parece retornar al punto de partida que suscitó tantos conflictos y perturbaciones.
10. Resulta apropiado, en consecuencia, hacer una reflexión ponderada y recuperar el espíritu que animó los Acuerdos de Esquipulas, a fin de evitar la reedición, en nuevas circunstancias y con otras manifestaciones, de las perturbaciones de hace 30 años.

7. COMENTARIO DE ELVIRA CUADRA LIRA

Una nueva época para la democracia en Nicaragua: a 30 años de Esquipulas

Una visión regional, integral e integracionista

Entre los años 2015 y 2017, se abrió un arco de conmemoración y memoria para Centroamérica: en el 2015 se celebraron los 25 años del fin de la guerra en Nicaragua; en el 2016, el 20 aniversario de los acuerdos de paz de Guatemala; y en el 2017, los 25 años de la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y el 30 aniversario de los Acuerdos de Esquipulas. Ese arco de tiempo conmemorativo nos hace volver la vista para analizar de manera retrospectiva los caminos que Centroamérica ha recorrido desde entonces, y encontrar las pistas para el futuro.

La gran sombrilla de esa mirada retrospectiva y prospectiva se encuentra en el espíritu de los Acuerdos de Esquipulas, su significado y el alcance que tuvieron para el momento histórico que vivía la región en 1987. Sus ejes principales: paz, democracia y desarrollo, siguen vigentes en tanto son tareas todavía pendientes para cada uno de nuestros países. Sin embargo, esos tres ejes tienen significados y potencialidades diferentes en este nuevo tiempo, tanto para Centroamérica como para Nicaragua, en particular. Por lo tanto, ameritan una revisión a fondo de las condiciones de la región, sus avances y sobre todo, sus retos para el futuro de las generaciones jóvenes de centroamericanos.

En el caso de Nicaragua, la revisión de los tres ejes de Esquipulas no puede desligarse del destino del resto de la región y viceversa; eso lo comprendieron los líderes políticos al momento de la firma de los acuerdos porque el rumbo que tomara un país afectaría indefectiblemente a los demás y es una realidad que se mantiene también vigente. De manera que es indispensable pensar a cada país de la región, y a Centroamérica, con una mirada de conjunto, integral e integracionista.

Durante los últimos diez años, pocos análisis elaborados dentro del país se atreven a una mirada retrospectiva y de mediano plazo sobre el proceso político, tratando de identificar los claros y oscuros. En general, prevalecen los análisis de coyuntura o los ensayos sobre aspectos particulares del proceso de construcción de la democracia. Sáenz se atreve a hacerlo desde una perspectiva que se enfoca en hitos

institucionales relevantes: las reformas a la Constitución. Su ensayo se enfoca en el proceso político y su conclusión principal es que las regresiones en el proceso de construcción de la democracia llevaron a Nicaragua nuevamente hasta el punto de partida de Esquipulas. Es decir, hasta una serie de condiciones que hacen necesario abrir un nuevo proceso de transición política y restablecer la democracia.

Pero, aunque las condiciones son similares, la historia no puede repetirse. Esta es una nueva época, la sociedad nicaragüense ha cambiado y el proceso político también ha tenido vaivenes que no pueden soslayarse porque han reconfigurado al Estado, al sistema político y el régimen político, tal como Sáenz nos muestra analizando el contexto y los efectos de cada reforma constitucional. La contrapartida de los cambios que han transcurrido en la dimensión institucional del proceso político se encuentra en los actores, quienes le imprimen rasgos particulares a sus acciones y modelan los cambios en otros espacios que trascienden la institucionalidad, al Estado y las élites dirigentes. Esta reflexión, se centra en esos actores, sus dinámicas de cambio y su relación con los tres ejes vigentes de Esquipulas: paz, democracia y desarrollo.

Los nuevos actores del cambio social

Los actores clave de las transiciones políticas centroamericanas luego que finalizaron los largos conflictos internos fueron los Estados. Durante la segunda mitad de los ochenta, los líderes políticos centroamericanos comprendieron, más allá de sus ideologías y a veces en contra de sus deseos, que urgía una salida negociada a la grave situación que vivía la región. Ese fue un elemento clave para la firma de los Acuerdos de Esquipulas, la finalización de los conflictos bélicos y en el caso de Nicaragua, la posibilidad de adelantar las elecciones que llevaron a la transición en 1990.

La posibilidad de construir efectivamente la democracia en Nicaragua convirtió al Estado y al sistema político en dos de los actores críticos de la transición. El Estado debía reformarse y crear las condiciones necesarias para establecer un régimen democrático, pues el modelo de Estado construido durante el régimen de la revolución no se ajustaba a esa nueva época. Además de una fuerte reducción del aparato estatal, significó la redefinición de su papel en la regulación de la economía para abrir paso al libre mercado y la reinserción del país en la globalización, y la conducción del mismo proceso político (Montenegro, et al, 2005). Pero el Estado estaba cruzado

por múltiples conflictos y se encontraba en el centro de las disputas entre distintas facciones políticas, tal como se pudo apreciar en las tensiones que terminaron fraccionando a la alianza electoral Unión Nacional Opositora (UNO) y en las disputas entre la Asamblea Nacional y el Ejecutivo (Cuadra, et al, 1998) que culminaron con las reformas a la Constitución del año 1995.

En los subsiguientes gobiernos encabezados por Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños (2002 – 2006), los grandes retos del Estado durante los primeros años de la transición, no se resolvieron, sino que se volvieron más complejos por el gradual proceso de cooptación de los diferentes poderes estatales en el contexto del pacto entre los caudillos Arnoldo Alemán y Daniel Ortega. Ese proceso de cooptación significó una pérdida sensible del sistema de controles y equilibrio, –*checks and balances*–, entre los diferentes poderes y la concentración de poder en el Ejecutivo. Las reformas constitucionales de esas épocas muestran esta cooptación progresiva.

El reto del sistema político consistió en abrir espacios y crear mecanismos para que nuevos actores sociales y políticos participaran en los procesos de toma de decisiones. En efecto, el espectro de los partidos políticos se abrió en el país en los años subsiguientes, especialmente cuando comenzaron a surgir corrientes disidentes dentro del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), como el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS); el desgrane de la UNO, el surgimiento del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) e incluso, el surgimiento de nuevas opciones políticas como el partido Camino Cristiano Nicaragüense (CCN), auto-denominado de inspiración cristiana protestante. Durante la segunda mitad de los noventa y en la medida que se materializaba el pacto entre los caudillos Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, el espectro político se amplió con las disidencias surgidas del liberalismo. Sin embargo, las posibilidades del sistema político de convertirse en espacio de rejuego entre las fuerzas políticas quedaron seriamente limitadas por la tendencia bipartidista que le imprimió el pacto Ortega-Alemán y por una serie de negociaciones entre élites políticas y económicas realizadas de manera excluyente y que marcaron la pauta del proceso político (Montenegro, et. al, 2005). En buena medida, las recurrentes reformas a la Constitución son una expresión de esas negociaciones privadas y de los vaivenes entre las élites (Cuadra Lira, 2016).

Las complejidades de la transición y de las negociaciones entre las élites de poder, llevaron al Estado y al sistema político hacia derroteros distintos de los que se ha-

bían visualizado al inicio, cuando se esperaba el establecimiento y consolidación de la democracia. El pacto Alemán-Ortega, las reformas a la Constitución y el regreso de Ortega a la presidencia en el 2007, solamente pueden ser explicados si se analiza el esquema de negociaciones y acuerdos excluyentes que prepararon las condiciones para ello. Es más, la configuración de un régimen autoritario durante los dos mandatos presidenciales de Ortega tiene sus antecedentes y bases.

Pero mientras el proceso político avanzaba a la luz de las tensiones y vaivenes de los rejugos de poder en los espacios de toma de decisiones, el resto de la sociedad nicaragüense también experimentó cambios que han influido las variables políticas.

Llegados a este punto, vale la pena hacer una digresión necesaria: si la observación de la institucionalidad y el sistema político nos permiten identificar aspectos claves y avances en un proceso de construcción democrática a nivel de la llamada “estructura”, el análisis de los conflictos nos permite analizar con una mirada diferente las tensiones y dinámicas del cambio político en la sociedad como tal. Pero, además, permite identificar a los actores emergentes que empujan los cambios más allá del sistema político y el Estado. Los conflictos revelan la intensidad de la contienda que se genera entre el Estado y diversos actores sociales interesados en realizar cambios. Así, mientras las reformas constitucionales dan cuenta de los rejugos entre las élites y fuerzas políticas en el sistema político, seguir la pista de los conflictos muestra la dinámica de esos rejugos en la sociedad.

Si se toman como referencia los tres pilares fundamentales planteados en los Acuerdos de Esquipulas: paz, democracia y desarrollo, es posible observar que desde 1990, la historia reciente de Nicaragua se encuentra entretejida por varios ciclos de conflicto relacionados con estos tres ejes y las particularidades de la compleja transición que se abrió entonces. Durante la primera mitad de los noventa, los conflictos se enfocaron en la pacificación, la transición y la construcción de la democracia, con su consecuente redistribución del poder, y las reformas y el ajuste económico. En ese período, las acciones sociales de protesta y movilización se extendieron por todo el país e incluyeron huelgas, manifestaciones públicas multitudinarias, tomas de instituciones públicas, ocupación de tierras, violentos enfrentamientos entre manifestantes y policías, y acciones armadas protagonizadas por grupos de excombatientes que reclamaban el cumplimiento de los acuerdos de desmovilización.

Durante la segunda mitad de los noventa, los conflictos y las acciones sociales se enfocaron más en aspectos económicos y sociales. El ciclo de rearme de excombatientes terminó por extinguirse, mientras que las expresiones políticas disminuyeron sensiblemente, trasladándose a espacios más institucionalizados de participación, la mayoría de ellos vinculados con los procesos del desarrollo local y la formulación de políticas sociales. Los conflictos disminuyeron más todavía durante la primera mitad del 2000 y los que se produjeron estaban vinculados con problemas sociales estructurales como la tenencia de la tierra, la pobreza en las zonas rurales, demandas del sector transporte y la entrega del 6% del presupuesto nacional a las universidades (Cuadra, 2009). En ese período, el gobierno intentó establecer un sistema de participación ciudadana a partir de los espacios y mecanismos contemplados en la ley específica sobre el tema, así como numerosas experiencias que estaban funcionando en diferentes localidades y sectores del país. Aunque el sistema recibió numerosas y fuertes críticas, estaba lejos de ser eficiente en términos de incorporar las demandas y propuestas de los actores sociales en las políticas públicas, y no logró desactivar el sistema de negociaciones excluyentes entre grupos de poder, lo cierto es que permitió la canalización de los conflictos por vías institucionales. Esa incipiente infraestructura social fue desmontada por Daniel Ortega inmediatamente después que llegó a la presidencia en el 2007.

En efecto, los conflictos y las acciones vinculadas con el proceso político se incrementaron significativamente durante la última década. Los primeros iniciaron en el 2008 durante la campaña para las elecciones de gobiernos municipales y desde entonces no han cesado. Los conflictos y las acciones sociales se han centrado en el restablecimiento del proceso democrático en la medida que Ortega cerró los espacios de participación, acomodaba la institucionalidad estatal para su propio proyecto político y económico, y estableció fuertes alianzas con actores clave como el ejército y el gran capital (Jarquín, 2016). Aceleradamente, Ortega terminó por controlar a los demás poderes estatales, especialmente el poder electoral; cerró los espacios del sistema político para aquellas fuerzas políticas y grupos de interés disidentes; y cerró los espacios institucionales para la canalización de los conflictos y demandas sociales.

En el año 2013 se abrió un ciclo de conflictos y movilizaciones sociales en todo el país, la mayoría de ellos vinculados con políticas sociales como las reformas del sistema de seguridad social, la aprobación de una ley que concede a una empresa china los derechos para la construcción de un canal interoceánico y otros subproyectos, la ocupación de tierras propiedad de las comunidades indígenas por parte de campesinos y latifundistas, y el rechazo a las concesiones mineras. En

términos estrictamente políticos, las expresiones de descontento se mantuvieron vivas desde el año 2008 cuando se produjeron graves irregularidades en las elecciones municipales de ese año y luego en los procesos electorales del 2011, 2012, 2016 y 2017; y en otras ocasiones también se han realizado numerosas marchas y protestas, como las jornadas denominadas “Miércoles de protesta”, en el 2015, demandando elecciones libres y transparentes.

El gran descontento social y político que se fue acumulando a lo largo de los últimos diez años tuvo su momento álgido en el 2018 con la llamada “insurrección de abril”, cuando miles de ciudadanos se lanzaron a las calles en todo el país protestando en contra del gobierno. Aunque el catalizador fue la promulgación de un decreto presidencial que reformaba el sistema de seguridad social, lo cierto es que la demanda trascendió exigiendo un cambio para el país y justicia para las víctimas de la represión con la que el gobierno respondió a las protestas.

Los jóvenes, las mujeres, las comunidades indígenas y etnias, campesinos y organizaciones sociales aparecen en este escenario como actores emergentes, dinámicos y protagónicos del cambio social. Pero más allá de la retórica y los buenos deseos, estos actores han comenzado a construir una nueva cultura y nuevas prácticas políticas cimentadas en valores democráticos, de tal manera que se han distanciado de los actores, prácticas y espacios convencionales de la política (Montenegro y Cuadra, 2001; Cuadra y Zúniga, 2011).

La vigencia de Esquipulas para Nicaragua

Volviendo a los postulados fundamentales de Esquipulas: paz, democracia y desarrollo, con una mirada retrospectiva, es posible observar que la sociedad nicaragüense en su conjunto ha hecho un esfuerzo significativo para materializar esos postulados y dar salida a sus demandas y expectativas más sentidas, pero esos esfuerzos se han enfrentado a los remanentes de un modelo ya agotado que intenta retrasar, y hacer retroceder los avances, si es que puede, especialmente en el ámbito político. Las fuerzas que encarnan ese remanente autoritario se encuentran alojadas principalmente en las élites y el Estado.

Pero hoy más que nunca es importante reconocer que este tipo de regímenes y estilos de gobierno autoritarios, las negociaciones y acuerdos excluyentes entre

élites y grupos de poder, y las viejas formas de hacer política ya no son suficientes para responder a los retos que la sociedad nicaragüense, particularmente las nuevas generaciones, le demandan al país y a la región. No es posible sostener viejos esquemas, así como el viejo modelo económico de concentración de la riqueza y la inequidad social. El pasado autoritario está en decadencia. No es viable económicamente, no es sostenible y nadie lo desea más.

Nicaragua y Centroamérica necesitan urgentemente un cambio, y éste ya ha comenzado a operarse en la cultura política de la sociedad nicaragüense. Ese, tal vez, es el signo más alentador de las últimas décadas porque permite reconocer que se ha instalado y fortalecido la vocación de paz y un colchón de valores democráticos en la sociedad en general y en las generaciones jóvenes. La llamada insurrección de abril lo muestra claramente porque, a pesar de la brutal represión y los altos niveles de violencia empleados por el gobierno para sofocarla, el movimiento ciudadano en todas sus expresiones ha mantenido una actitud firme en el uso de acciones cívicas y pacíficas para expresar su descontento e insatisfacción haciendo gala de nuevos repertorios llenos de creatividad e imaginación. Ese contexto es el que mejor expresa las grandes tensiones entre un pasado autoritario y violento que pretende permanecer a cualquier costo frente a un nuevo presente encarnado en las generaciones de jóvenes nicaragüenses que le disputan la hegemonía abiertamente, con firmeza y con acciones cívicas. En el fondo, es una disputa entre una nueva cultura de paz y la cultura de la violencia que se encuentra en el núcleo de los regímenes autoritarios que nos permite observar, al menos en la sociedad nicaragüense, la vigencia y el legado de paz Esquipulas.

La construcción de la democracia también es un postulado vigente en tanto la sociedad nicaragüense ha venido cultivando valores y prácticas políticas democráticas que también hemos visto aflorar en su plenitud durante el reciente movimiento social de abril. Ese es un proceso todavía incipiente que se enfrenta con las instituciones y prácticas autoritarias del pasado y tiene su correlato en dos aspectos críticos: la infraestructura institucional adecuada y un liderazgo que también promueva la cultura política democrática y sea capaz de ofrecer un horizonte de futuro a las nuevas generaciones. Uno de los pilares fundamentales de la infraestructura institucional y de la cultura política democrática, es el sistema electoral que permite el pleno ejercicio del derecho ciudadano a elegir sus gobernantes por medio del voto.

El modelo de Estado y sus funciones también es otro aspecto clave. En ese sentido, es indispensable construir un Estado descentralizado, con una efectiva sepa-

ración de poderes y un sistema de pesos y contrapesos democráticos que limite las tentaciones autoritarias, con autonomía e independencia para cumplir con sus funciones, y dotado de mecanismos institucionales para canalizar las demandas, conflictos y propuestas de los diferentes sectores sociales. En este sentido, la revisión y configuración de un andamiaje normativo jurídico que asegure la naturaleza democrática del Estado y sus actuaciones es uno de los retos más importantes.

Después de Esquipulas y la transición de los noventa, la construcción de la democracia se convirtió en un proceso inconcluso, que se estancó e incluso ha sufrido un retroceso severo durante los últimos diez años. Ese proceso de construcción democrática debe retomarse y sentar las bases firmes de un régimen democrático que construya instituciones y promueva prácticas acordes a la nueva cultura política en desarrollo. Para ello, sin embargo, se requiere de liderazgos económicos, políticos y sociales con vocación y compromiso democrático que promuevan el cambio de cultura política pero, además, que enrumben el proceso por una senda verdaderamente democrática no solamente en el sentido político, sino también económico y social. Este es un elemento indispensable y urgente que ha sido planteado por diferentes actores de la sociedad nicaragüense desde hace varios años y que se expresa sistemáticamente en las encuestas de opinión cuando la gente marca una gran distancia respecto a las instituciones estatales y los actores políticos tradicionales.

El tercer gran postulado de Esquipulas, el desarrollo, también es un tema pendiente para Nicaragua. Tal como se ha observado en las últimas tres décadas, el crecimiento económico, aunque sea positivo, si no contribuye a mejorar las condiciones generales de la sociedad nicaragüense al final termina abonando al descontento y no contribuye a la estabilidad. Es indispensable construir una propuesta de desarrollo que le permita a las generaciones jóvenes su plena inserción en la vida económica y social, así como la creación de condiciones y oportunidades que les permitan materializar sus proyectos de vida individuales y colectivos.

Treinta años después, la insurrección de abril del 2018 en Nicaragua muestra que los postulados de Esquipulas no son tres palabras reunidas de manera retórica. Están colmadas de contenido pero se refieren a un nuevo tiempo. Una época que está a punto de abrirse y que debería ser una oportunidad para restablecer la democracia como el entorno político que haga posible construir sólidamente la paz, una cultura de paz y democracia, y el desarrollo para las nuevas generaciones de nicaragüenses.

TERCERA PARTE

APROXIMACIONES REGIONALES

LA PRIMERA CONSECUENCIA FUE LA PAZ
UNA SEGUNDA CONSECUENCIA ESENCIAL FUE LA
DEMOCRATIZACIÓN

APROXIMACIONES REGIONALES

De los trabajos aquí reunidos se desprende *una primera conclusión* que, por obvia, no puede dejar de destacarse: los Acuerdos de Esquipulas II representaron para los países centroamericanos un punto de inflexión en su historia contemporánea que marcó, con distinta profundidad, la ruta que siguieron en estos últimos 30 años.

Una mirada de conjunto permite identificar claras semejanzas, pero también rasgos específicos determinados por las realidades propias de cada país. La vecindad geográfica y una historia compartida permiten preservar lazos que aproximan los procesos, pero no evitan la persistencia de singularidades que se cultivaron desde la etapa colonial.

La primera consecuencia fue la paz

Paz en los países que se abatían en enfrentamientos bélicos internos (Nicaragua, El Salvador y Guatemala). Y paz regional por cuanto se desactivaron los detonantes que comprometían a los países limítrofes (Costa Rica y Honduras) y amenazaban con desencadenar una conflagración extendida al conjunto de la región.

Los tiempos, ritmos y modos en que llegó la paz no fueron los mismos para todos.

Nicaragua fue el primer país en alcanzarla como resultado de un proceso electoral cuyo inesperado desenlace —el gobierno sandinista fue derrotado por los votos y no por las balas— comenzó a desatar el nudo de contradicciones. Paradójicamente, en este caso los acuerdos de paz y desmovilización no se

suscribieron entre los dos protagonistas de la contienda militar —el gobierno revolucionario y la Resistencia Nicaragüense— sino que se pactaron entre el gobierno entrante, presidido por Violeta Barrios de Chamorro, y los representantes de la Resistencia.

Más tarde, en 1992, le llegó el turno a El Salvador, con un sólido acompañamiento de la comunidad internacional. Casi diez años después de los Acuerdos de Esquipulas, en 1996, se suscribieron los Acuerdos de Paz en Guatemala. En los tres casos, las fuerzas insurgentes tuvieron oportunidad de pasar a la vida civil, organizar partidos políticos y participar en elecciones. La evidencia es resaltante, aunque desigual: en Nicaragua y en El Salvador gobiernan el FMLN y el FSLN, ambos partidos son expresiones políticas de los movimientos armados de antaño, mientras en Guatemala se diluyó progresivamente el peso político de las organizaciones que derivaron de las fuerzas insurgentes.

Mención especial merece el papel de protagonistas externos. Estados Unidos, ante todo, cuya hegemonía sobre la subregión incluye intervenciones armadas, subordinación de los ejércitos y distintas formas de dominación política y económica, fue factor de conflicto en su origen y en su agudización, y en la última etapa, factor que contribuyó a la solución. Los países latinoamericanos, congregados en el Grupo de Contadora y en el Grupo de Apoyo, contribuyeron a forjar escenarios de contención y negociación, al igual que la Comunidad Económica Europea, que dio sus primeros pasos hacia una política exterior común con su actuación conjunta en América Central, principalmente en el marco del Diálogo de San José. La Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas también desempeñaron un papel coadyuvante. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Cuba, por su parte, fueron activos agentes en la agudización del conflicto. En la última etapa, la URSS, en el marco de negociaciones globales con la administración estadounidense, contribuyó a la distensión al cesar su apoyo en armas y suministros a sus aliados en la región.

Una segunda consecuencia esencial fue la democratización

Si bien en El Salvador, Guatemala y Honduras los gobiernos militares —después de su prolongado control sobre la vida política y social de sus respectivos países— habían dado paso a gobiernos civiles, se trataba de procesos incipientes que

descansaban en instituciones frágiles y en un entorno donde el factor militar era predominante. Los Acuerdos de Esquipulas posibilitaron la apertura de nuevos espacios, en particular instancias de diálogo; el surgimiento de nuevos actores locales (organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos); la creación de instituciones nuevas (procuradurías de derechos humanos, por ejemplo) y, principalmente, un hecho inédito en la historia política de estos países: el arraigo de las elecciones como fórmula para acceder al poder y alternar su ejercicio. Para Nicaragua, el desenlace electoral abrió curso a un proceso de transición a la democracia que afrontó diversas complejidades, dada la existencia de cuatro factores de poder: el Frente Sandinista y su influencia en el Ejército Sandinista; la Resistencia Nicaragüense, cuyo desarme y desmovilización tomó tiempo; la Unión Nacional Opositora que controlaba la Asamblea Nacional y adversaba a “su” gobierno, y el gobierno mismo, cuyo principal capital era su legitimidad.

En los cuatro países, los actores privilegiados de la democracia representativa, esto es, los partidos políticos, nacieron y sobrevivieron, los más antiguos, sin marcos ni cultura democrática, y los que surgieron después evidentemente carecían de experiencia y calistenia para el juego político democrático. Compartían además una característica común: la ausencia o debilidad de nexos con una ciudadanía que, a su vez, se encontraba en etapas primarias. De esta manera, quienes estaban llamados a nutrir la democracia eran a la vez factores de precariedad. Algo parecido puede afirmarse de las organizaciones de la sociedad civil.

Sobre la dinámica de la democratización corresponde anotar dos puntualizaciones:

- › La interrupción del cauce democrático en Guatemala como producto del autogolpe de Serrano Elías en 1993. Y el golpe de Estado perpetrado en Honduras por las fuerzas armadas, en concierto con las élites de poder, en contra del presidente Zelaya en el año 2009. No obstante, la normalidad institucional se reencauzó en plazos más bien cortos.
- › En el presente se registran signos visibles de desgaste o reversión. En Honduras pende la amenaza de que se instale el continuismo por la vía de una reelección que contradice la Constitución Política, con el agravante de que se acompaña de una acentuada trayectoria de concentración de poder en manos del actual presidente de la república. Guatemala muestra otras características: el crimen organizado nacional e internacional y la corrupción generalizada han penetrado en los partidos políticos, en la institucionalidad estatal

y en la Presidencia de la República, erosionando de manera profunda la legitimidad y el aprecio por la democracia. El Salvador es hoy el caso rescatable, aunque el “empate político” entre las fuerzas heredadas del “empate militar” está ocasionando un estancamiento que comienza a socavar las bases de la convivencia. El caso más grave es el de Nicaragua, donde todos los signos muestran que se instaló un régimen de perfil dictatorial, clausurando el proceso de transición democrática inaugurado en 1990.

En paralelo con los procesos de democratización corresponde examinar *la evolución de las fuerzas armadas*. Un primer hecho a resaltar es la reducción del aparato militar y la redefinición de sus funciones, incluyendo la doctrina contrainsurgente y de seguridad nacional. Un segundo hecho es la relativa disminución de la gravitación política de los cuerpos armados.

Con todo y los defectos e insuficiencias que puedan señalarse, no se trata de hechos menores si consideramos que en los 200 años de vida independiente de estos países, si un factor destaca es la preponderancia de los militares, ejerciendo el poder de manera directa o indirecta, o actuando como elector decisivo. Es preciso, sin embargo, dejar una nota de preocupación por la remilitarización de la seguridad pública y las evidencias de impulsos armamentistas en la región.

La paz y la democracia, después de un conflicto bélico, solamente pueden alcanzar solidez si se afianzan en *bases de reconciliación y justicia*. *La justicia transicional*, según la doctrina, envuelve tres elementos: verdad, justicia y reparación. Tanto en Guatemala como en El Salvador se constituyeron Comisiones de la Verdad. En el caso de El Salvador, los trabajos de la comisión que culminaron con el informe “De la locura a la esperanza” fueron enterrados por la imposición de la impunidad por la vía de la ley de amnistía, promulgada a espaldas de la sociedad civil, y en especial de las víctimas. En Guatemala, si bien se produjo el informe “Memoria del Silencio” emanado de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, el símbolo más elocuente en materia de reconciliación, verdad, justicia y reparación se expresa en el documento “Guatemala nunca más”, anegado en sangre con el asesinato de su autor, el obispo Juan José Gerardi. En Honduras se creó una Comisión Internacional de la Verdad y la Reconciliación en julio del año 2010 para estudiar los hechos anteriores y posteriores al golpe de Estado de 2009. La Comisión presentó en julio de 2011 un voluminoso informe denominado “Para que los hechos no se repitan”. En Nicaragua no se creó comisión de la verdad; por consiguiente, la justicia y la reparación fueron inexistentes.

Sin justicia es imposible alcanzar la reconciliación, y sin esta es difícil avanzar en la construcción de la democracia. Es quizás esta promesa incumplida de la reconciliación la que se encuentra en la base de la reversión democrática que caracteriza a los cuatro países centroamericanos estudiados. Si colocamos estos antecedentes en una matriz social donde la desigualdad, la discriminación y la exclusión son rasgos definitorios, es natural concluir que la reconciliación sigue como una asignatura pendiente que ulcera el tejido social.

Si bien ninguno de los avances ha transitado por caminos llanos, tal vez uno de los más accidentados sea en materia de *derechos humanos*. Las violaciones ya no son fruto de enfrentamientos explícitos entre fuerzas antagónicas. Ahora se asiste a una gama más amplia de variantes. Precisamente, una de las columnas centrales que faltó —y falta— en la consolidación de la democracia es el respeto al ejercicio pleno de los derechos humanos, comenzando por el derecho a la vida. Eliminaciones selectivas y ejecuciones extrajudiciales persisten en órdenes de magnitud que, si bien son distintas de país a país, en todos ellos pueden citarse casos emblemáticos.

La criminalización de la organización y de la denuncia y la protesta social, y otras formas de represión se han extendido, en particular ante la defensa de derechos colectivos territoriales o ambientales.

La persistencia del irrespeto a los derechos humanos solamente puede explicarse por la persistencia de amplios márgenes de impunidad. La impunidad del pasado alentó la impunidad del presente, y previsiblemente alentará la impunidad del futuro.

Una modalidad lacerante de la violación de derechos es la extensión y profundidad de la *violencia social*. El Salvador, Honduras y Guatemala registran índices de violencia de marca mundial, mayores aún que las registradas en países que padecen conflictos bélicos. La gravedad es tal que algunos analistas llegan al punto de aseverar que la violencia política transmutó en violencia social. Los acosos no solamente provienen de las denominadas “maras” que arrasan vidas, bienes, negocios y tranquilidad, sino de las políticas oficiales que comienzan a aplicarse para combatirla: “mano dura” en discursos y transgresiones, tanques militares en la calle como símbolo de respuesta estatal, y legislaciones antiterroristas como expresión “legal” de las políticas y estrategias que pretenden establecer la “paz social”. Aquellos que hace 30 años reclamaron la desmilitarización de la seguridad pública como parte del desmontaje del Estado contrainsurgente, son los primeros,

como en El Salvador, en convocar nuevamente al ejército para establecer un orden interno que se les escapa de las manos.

Es indudable que la violencia social se origina en múltiples causas. Las dimensiones de los desplazamientos internos y de las migraciones por motivos de seguridad, políticos y económicos, principalmente hacia Estados Unidos y ahora hacia México, provocan al menos tres secuelas: el desarraigo, la descomposición familiar y el retorno de miles de jóvenes deportados, “sin oficio ni beneficio”, que carecen de oportunidades de incorporación productiva a la sociedad. Al final se configura un ciclo perverso que se retroalimenta a sí mismo. A mayor violencia, mayor migración, a mayor migración mayor descomposición familiar y mayor cantidad de deportados y retornados. En adición, un creciente factor de incidencia es la penetración del crimen organizado, que abarca estratos sociales y órganos policiales y de administración de justicia.

Nicaragua, si bien registra indicadores de violencia que se comparan favorablemente con sus vecinos del norte, también está expuesta al avance del crimen transnacional y a otras formas de violencia que incluyen —y en este caso a diferencia de los otros países de la región— brotes de pequeños grupos armados con motivaciones políticas.

De otro lado, la problemática de la violencia está incidiendo en la pequeña geopolítica regional: la configuración del denominado “triángulo del norte”, que se refuerza con la estrategia estadounidense dirigida a contener las migraciones. Esta reconfiguración insinúa una fractura de la región en tres tantos: Honduras, Guatemala y El Salvador, por un lado; Nicaragua por otro; Costa Rica y Panamá como un tercer frente.

La evolución económica y la orientación política agregan dos ingredientes a la diferenciación. Costa Rica, por ejemplo, aspira a ingresar al “club de los ricos”, la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico); Panamá, afianzado en sus ventajas geográficas, logísticas y de infraestructura se inspira en una estrategia más global; Nicaragua, ni es parte del triángulo del norte, ni muestra una clara estrategia de asociación regional.

A propósito de la dimensión regional, corresponde hacer una *aproximación al proceso de integración regional* en tanto que Esquipulas II también generó, en un primer momento, un impulso positivo que incluyó la constitución del Parlamento Centroamericano, la reforma del entramado institucional con la creación del SICA y la

adopción de un conjunto de instrumentos normativos tales como la Alianza para el Desarrollo Sostenible, el Tratado de Seguridad Democrática, el Tratado de Integración Social Centroamericana, entre otros. En una segunda etapa se plantearon un conjunto de estrategias, como es el Plan Puebla Panamá, hasta desembocar en la suscripción del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

En el camino se erosionó la institucionalidad regional. El Parlamento Centroamericano no alzó vuelo, las estrategias de desarrollo compartidas quedaron en el papel y se impuso un enfoque basado en el aperturismo al empuje de la globalización y el dogma neoliberal. Sin embargo, los grupos económicos nacionales más poderosos se “regionalizaron” dando lugar a un mapa económico cruzado por los intereses de nuevas y viejas oligarquías.

La administración de justicia y el estado de derecho son componentes fundamentales de toda democracia. En estos campos también se registran diferencias. En Guatemala y El Salvador el aparato judicial conserva márgenes de independencia que, en definitiva, ha contribuido, hasta ahora, a contener arbitrariedades y resguardar instituciones, en ambos casos bajo permanente acoso de otros poderes y de los poderes fácticos. El procesamiento judicial de tres expresidentes en el caso de El Salvador sería inconcebible sin la independencia del aparato judicial y de los medios de comunicación. Un señalamiento semejante puede hacerse en Guatemala, donde recientemente se desmanteló una red de corrupción dirigida desde la cúpula de poder, que desembocó en la renuncia y procesamiento del presidente Otto Pérez Molina y de la vicepresidenta Roxana Baldetti.

Igualmente, en el caso de Guatemala resalta el trabajo de la CICIG cuya existencia es también muestra de la impotencia del Estado para combatir, por sí mismo, el crimen, la corrupción y la impunidad. Ello explica el arrinconamiento al que está sometida en el presente. Motivos similares llevaron al establecimiento en Honduras, a partir del 2016, de la Misión de apoyo de la OEA contra la corrupción y la impunidad (MACCIH), aunque sus competencias son más restringidas que las de la CICIG.

Honduras y Nicaragua exhiben francos retrocesos. La concentración del poder y la subordinación del poder judicial al poder ejecutivo marcha en Honduras a paso acelerado. Un deterioro que llegó a niveles extremos en el caso de Nicaragua. En ambos países se registra el signo común de la politización partidaria de los operadores de justicia.

El estado de derecho, en estas condiciones, se transforma en un derivado que varía en función de la independencia del aparato judicial, perdiendo con ello su carácter de fundamento de derechos e instituciones y límite del ejercicio del poder.

Es pertinente anotar el impacto del neoliberalismo en las sociedades centroamericanas. La adopción del Consenso de Washington fue unánime, con impactos económicos y sociales que reprodujeron, reeditaron y profundizaron con nuevos aditivos los viejos modelos de dominación, exclusión y desigualdad.

Pero también tuvo un impacto político no desdeñable: las concepciones sobre el papel del Estado y su subordinación a la dinámica de las fuerzas del mercado impactó severamente en la naturaleza, configuración y funciones de unos Estados principiantes frente a los desafíos de la paz, la democracia y la atención a los rezagos económicos y sociales.

Finalmente es válido referirse a los aspectos culturales. La democracia no puede prosperar sin una cultura ciudadana asentada en valores democráticos. Es difícil que esa cultura emerja por generación espontánea en un ambiente marcado por la desigualdad y la exclusión, más proclive al clientelismo y la dependencia que a la autonomía y la ciudadanía. De ahí se desprende la necesidad de favorecer propuestas abarcadoras.

La anterior relación de divergencias y convergencias de procesos permite arribar a una segunda conclusión: las energías, aspiraciones, iniciativas y esperanzas desencadenadas por los compromisos contenidos en Esquipulas II están en etapa de agotamiento, que se expresa, en unos casos, en estancamiento, en otros en desgaste y en otros en claros estadios de reversión.

En Guatemala la corrupción corroe y aniquila gradualmente el tejido institucional. En Honduras se vive un tránsito en reversa hacia el continuismo y la concentración de poder. En El Salvador el empate político está agotando a la sociedad y amenazando con el estancamiento y eventual reversión. En Nicaragua, con la instauración de un régimen de perfiles dictatoriales, se consumó el retorno al punto de partida que condujo a los Acuerdos de Esquipulas.

El contexto descrito sirve de marco a la emergencia de nuevas amenazas y desafíos, o viejas amenazas que recobran o amplían su gravedad. La corrupción es un

mal generalizado en los cuatro países y asedia al conjunto de la sociedad. El crimen transnacional y el narcotráfico penetran diversas instituciones y capas sociales. El deterioro ambiental provocado por la adopción de modelos extractivistas achica las posibilidades de desarrollo.

Mientras, a la par perviven como una constante que cambia de forma, pero mantiene la sustancia, estructuras socioeconómicas que alimentan la desigualdad y la exclusión social, los bajos índices de escolaridad, elevados niveles de economía informal, empleo precario y atraso tecnológico.

Con este panorama es imperativo adoptar una visión optimista y propositiva. Centroamérica hace 30 años demostró sus capacidades para afrontar y superar los padecimientos de la guerra y sus devastadoras secuelas. Los centroamericanos, en sus distintos estamentos, pueden y deben extender su mirada hacia horizontes más promisorios, recobrar el espíritu que animó Esquipulas II, renovar esperanzas y energías, y asumir un nuevo compromiso para retomar el camino de la democracia, la reconciliación nacional, la concordia, la paz social, la justicia y la prosperidad compartida.

Al fin de cuentas, ese ha sido el propósito del presente esfuerzo colectivo.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

LOS CONFLICTOS ARMADOS EN CENTROAMÉRICA: DE LA GUERRA A LA PAZ

- Arana, R.G. (2009). *Revoluciones Latinoamericanas del siglo XX*. Morelia, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Historia.
- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales. (2013). *Ordenar, vigilar, perseguir y castigar. Un acercamiento histórico a la institución policial en Guatemala*. Cuaderno de Investigación No. 27, Guatemala.
- Cajina, R. J. (1996). *Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector defensa*. Managua: CRIES.
- Cerezo, V. (2007, 21 de agosto). “El Plan Arias es una mentira histórica”, entrevista en *La Prensa*, Managua.
- Comisión de la Verdad para El Salvador (1993). *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador*. San Salvador: Autor.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1999). *Guatemala: Memoria del silencio*. Guatemala: Autor.
- Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: UCA Editores.
- Cullather, N. (2002). *PBSUCCESS. La operación encubierta de la CIA en Guatemala 1952-1954*. Guatemala: AVANCSO, Serie Autores Invitados, N° 6.
- Falla, R. (2015). *Ixcán. El campesino indígena se levanta. Guatemala 1966-1982*. Guatemala: AVANCSO, USAC, URL, Serie Al atardecer de la vida, Volumen 3.
- Falla, R. (2016). *Ixcán. Masacres y Sobreviviencia. Guatemala 1982*. Guatemala: AVANCSO, USAC, URL, Serie “Al atardecer de la vida, Volúmenes 4a y 4b.
- Figueroa, C. (1993). “Centroamérica: Entre la crisis y la esperanza (1978-1990). En Torres Rivas, E. (Coord.). (1993). *Historia general de Centroamérica*. Madrid: FLACSO, Sociedad Estatal V Centenario.
- Meza, V. (1988). Los militares hondureños a la hora de Washington. En: Víctor Meza, Philip Sheperd y Medea Benjamín (1988). *Honduras-Estados Unidos*:

- subordinación y crisis*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.
- Posas, M. (1989). *Modalidades del proceso de democratización en Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998). *Guatemala: nunca más. Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*. Guatemala: ODHAG, REMHI.
- Schmitt, Carl (1996). *The concept of the political*. The University of Chicago Press 1932.
- Torres Rivas, Edelberto (1993). Introducción a la década. En: Torres Rivas (Coord.): *Historia general de Centroamérica*, Vol. 6. Madrid: FLACSO, Sociedad Estatal V Centenario.
- Torres Rivas, Edelberto (1993). Historia inmediata (1979-1991). En: Torres Rivas (Coord.): *Historia general de Centroamérica*, Vol. 5. Madrid: FLACSO, Sociedad Estatal V Centenario.
- Torres Rivas, E. (2013). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores, 2ª edición.

HONDURAS

-
- Acuerdo de Esquipulas II. (1987). Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Guatemala, 7 de agosto de 1987. En: www.acnur.org
- Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (2008). *Informe País-Honduras 2007. Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad?*, Tegucigalpa: Autor.
- Amnistía Internacional (1991). Honduras: entra en vigor una nueva ley de amnistía. Londres: Secretariado Internacional. Traducción de Editorial Amnistía Internacional, España. 9p. Índice AI: AMR 37/12/91/s, agosto de 1991. amr370121991es.pdf.
- Barahona, Marvin. (2005). *Honduras en el siglo XX: una síntesis histórica*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras. 376pp.
- Bú, Xiomara (2011). *Equidad de género. Promoción de la planificación estratégica para la equidad de género y la participación ciudadana de las mujeres*. PNUD, Colección: Buenas prácticas y lecciones aprendidas, N° 3.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (2002). *Los hechos hablan por sí mismos: Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993*. (2ª ed.). Tegucigalpa: Guaymuras, 496pp.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (2012). *Estado General de los Derechos Humanos en Honduras. LGBT*. Informe Anual 2012. En <http://app.conadeh.hn/Anual2012/lgbt.html>
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (2013). *Sistematización de experiencias del CONADEH*. En <http://app.conadeh.hn/Anual2013/pdf/info2013/ExperienciaCONADEH.pdf>
- Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras. (2017) *Desapariciones en Honduras: Un muro de silencio e indiferencia*. 54pp. Tegucigalpa. En: [amr370021992es%20\(1\).pdf](http://amr370021992es%20(1).pdf)

- Conferencia Episcopal de Honduras. (1987, 27 de agosto). *Mensaje de la Conferencia Episcopal de Honduras*. Tegucigalpa: Autor. En: <http://repositorio.uca.edu.ni/>
- D'Ans, André-Marcel (2008). *Honduras después del Mitch. Ecología política de un desastre*. Tegucigalpa: CEDOH.
- De los Santos, Miguel Ángel. (2008). Derechos Humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, N° 12. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Declaración de Esquipulas. *Esquipulas I*, Guatemala, 5 de mayo de 1986. En: <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/EsquipulasI.aspx>
- Fernández Segado, Francisco. (1999). *El derecho a la libertad y a la seguridad personal en España*. *Ius et Praxis*, 5 (1), 15-62. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19750103>
- Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón Sergio. (2001). El acceso a la justicia en México: una reflexión multidisciplinaria. En: Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coords.). *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo I. México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/8.pdf>
- Flores Madrigal, Georgina Alicia (2006). El derecho de protección a la vida e integridad física. En: David Cienfuegos y Carmen Macías (Coords.). *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Protección de la persona y derechos fundamentales*. México: UNAM.
- Foro Ciudadano (1999). *La ciudadanía pide la palabra*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).
- Global Witness (2017). *Report: Honduras: the deadliest place to defend the planet*. En: www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/
- Honduras Laboral (2011, 8 de marzo). Posicionamiento Campaña Nacional contra los Femicidios. En: <https://honduraslaboral.org/article/posicionamiento-campana-nacional-contra-los-femici/>
- Instituto Nacional de Estadística (2016). *Quincuagésima Cuarta Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)*. Tegucigalpa: Autor.
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). (1987). *Informe económico sobre la justicia en Honduras*. Tegucigalpa: Autor. En: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABF881.pdf.

- Instituto Universitario en Paz, Democracia y Seguridad. (2015). Ministerio Público. Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios. Boletín N° 11, enero-diciembre 2015.
- La Gaceta. Diario oficial de la República de Honduras. No. 26.636. Decreto No. 190-91. Ley para la Modernización del Estado. Tegucigalpa, 7 de enero de 1992. Visto el 8 de julio de 2017 en www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/leyes/LeyParaLaModernizaci%C3%B3nDelEstado.pdf
- La Prensa* (2007, 6 de julio). Muere exagente que denunció crímenes. Tegucigalpa. <http://www.laprensa.hn/sucesos/650795-97/muere-ex-agente-que-denunci%C3%B3-cr%C3%ADmenes>
- Mallinder, Louise, Global Comparison of Amnesty Laws (August 1, 2009). The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice. In: M. Cherif Bassiouni, ed., *Intersentia*. Antwerp 2010: <https://ssrn.com/abstract=1586831>
- Montes de Oca, Edison Ariel, y Herrera, Fabricio (2005). *Del diálogo a la concertación en Honduras*. Tegucigalpa: CIPRODEH.
- Orellana Mercado, Edmundo. (2005). *El Tercer Fiscal General de la República: Proceso de nominación y elección*. (1ª ed.). Tegucigalpa: Guardabarranco, 128 pp.
- Posas, Mario. (1993, abril). La sociedad civil contra las fuerzas armadas. *Envío* N° 136.
- Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (2016, 22 de diciembre). Comentarios en relación con el Anteproyecto de Ley Marco de consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas y afrohondureños (Honduras). En: <http://unsr.vtaulicorpuz.org>
- Rovira Mas, J. (2014). Tres décadas de transición política en Honduras. En: Antonio Murga Frassinetti y Julieta Castellanos (Coords.). Tegucigalpa: Universitaria, 400 pp. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 40, 385-391
- Salomón, Leticia (1998). *El buen gobierno. El caso de Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).
- Salomón, Leticia (1999). *Las relaciones civiles-militares en Honduras. Balance y perspectivas*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).
- Sánchez Cubas, Claudia Janeth. (2000). El Ombudsman. Establecimiento de un Comisionado del Pueblo para Centroamérica en el marco de la integración centroamericana. (Tesis doctoral). Universidad Carlos III de Madrid.
- Sosa, Eugenio. (2016). *Democracia y movimientos sociales en Honduras: de la transición política a la ciudadanía indignada*. Tegucigalpa: Guaymuras. 152pp.

- Tábora, Rocío (2012). Ciudadanía y género. En: Antonio Murga Frassinetti y Julieta Castellanos (Coords). *Tres décadas de transición política en Honduras*. Tegucigalpa: Universitaria, pp.257-274
- Torres Calderón, Manuel (2004). *El Huracán Mitch, 1998-2003. Retrato social de una tragedia natural*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Torres Funes, José Manuel. (2008). *El dolor de la ausencia. Compilación de testimonios familiares sobre los asesinatos de niños, niñas y jóvenes en Honduras*. Tegucigalpa: Casa Alianza Honduras. Guardabarranco, 329p.
- Tribuna de Mujeres contra los Femicidios. (2013). *Cómo se tejen los hilos de la impunidad*. Investigadora: Maritza Paredes. 37pp. En: www.contralosfemicidios.hn

GUATEMALA

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2005). Informe analítico del proceso electoral 1999. Guatemala: Autor.
- Agencia Guatemalteca de Noticias. (2016, 19 de octubre). Guatemala resignifica espíritu de Acuerdos de Paz de 1996 y define nueva agenda. <https://agn.com.gt/index.php/2016/10/19/guatemala-resignifica-espíritu-de-acuerdos-de-paz-de-1996-y-define-nueva-agenda-2/>
- Aguilar-Støen, Mariel (2018). "Elites Que Se Fotografían En Un Hotel, o Cómo Pasar de La Justicia Transicional a La Justicia Transformativa", Plaza Pública, Marzo 6. <https://www.plazapublica.com.gt/content/elites-que-se-fotografian-en-un-hotel-o-como-pasar-de-la-justicia-transicional-la-justicia>, consultado junio 12, 2018.
- Ángel, Otto (2008). Ligan a cúpula militar con estructura de Ortega Menaldo. Guatemala: Albedrío, Revista electrónica de discusión y propuesta social, Año 5. <http://www.albedrio.org/htm/noticias/sigloxxi220108.htm>
- Ardón, Patricia (1998). La paz y los conflictos en Centroamérica. Guatemala: CIDECA, OXFAM GB, Magna Terra Editores.
- Arévalo de León, Bernardo, y Jiménez Irungaray, Francisco (2017). Derechos humanos, seguridad y justicia después de los Acuerdos de Paz. En: Fundación PROPAZ. Resignificando los Acuerdos de Paz. Guatemala: PROPAZ.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (2005). Guatemala: Informe analítico del proceso electoral 2003. Guatemala: ASIES, Departamento de Investigaciones Sociopolíticas.
- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (2016). Despojos y resistencias. Una mirada a la Región Extractiva Norte desde Tezulutlán-Verapaz. Guatemala: AVANCSO, Equipo PICTA, Cuaderno de Investigación N° 28.
- Ball, Patrick, y Paul Kobrak, Herbert Siper (1999). Violencia institucional en Guatemala: 1960 a 1996. Washington: American Association for the Advancement of Science

- (AAAS), Science and Human Rights Program, Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH).
- Boletín de Telesur (2015, 1 de septiembre). ¿Qué le dejó Pérez Molina a Guatemala? En: <http://www.telesurtv.net/news/Como-ha-sido-la-gestion-de-Perez-Molina-20150821-0053.html> Campang Chang, José; Levenson, Déborah; Mack Chang, Myrna (1990). La política de desarrollo del Estado Guatemalteco 1986-1987. Guatemala: AVANCSO, Cuaderno de Investigación N° 2, (3ª reimpresión).
- Carrera, Fernando (2018). “La Corrupción y El Sector Privado: Verdad, Justicia y No Repetición. Plaza Pública”. <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-corrupcion-y-el-sector-privado-verdad-justicia-y-no-repeticion>.
- Casaús Arzú, Marta Elena (2007). Guatemala: linaje y racismo. Guatemala: F&G Editores, 2ª edición.
- Centro de Investigación del Crimen Organizado (2017, 9 de marzo). CIACS en Guatemala. Insight Crime. <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/ciacs>
- Chicola, Philip (2018). “Hacia Un Mea Culpa Colectivo”. <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/02/13/hacia-un-mea-culpa-colectivo/>.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). Informe Guatemala, Memoria del Silencio. Capítulo Segundo. Las violaciones de los Derechos Humanos y los hechos de violencia. Las Masacres: violencia colectiva contra la población indefensa. Las masacres en cifras. Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). Informe Guatemala, Memoria del Silencio. Capítulo Cuarto, Conclusiones. Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), Informe CEH. Tomo V Conclusiones y Recomendaciones. Conferencia Episcopal (1988). El clamor por la tierra. Carta Pastoral Colectiva. Guatemala: Episcopado Guatemalteco.
- Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala (CONGCOOP) (2015). Monitoreo al presupuesto público. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), y el Fondo de Tierras (FONTIERRAS). Guatemala: CONGCOOP, p.8.
- Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala (2015). Monitoreo al presupuesto público. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), y el Fondo de Tierras (FONTIERRAS). Guatemala: Autor.
- Copeland, Nick (2019). The Democracy Development Machine. Ithaca: Cornell University Press.
- Díaz López, Gustavo Adolfo (2008). Guatemala en llamas. Visión política militar del conflicto armado interno 1960-1996. Guatemala: Editorial Oscar de León Palacios.

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2015). Guatemala, Primera valoración de la crisis político institucional del 2015. *Diálogo Revista Electrónica*. <http://www.flacso.edu.gt/dialogo/?p=1231>
- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Fernandez, Dina (2017). “Cómo Encontrar Salidas Para Esta Crisis”. <https://www.soy502.com/articulo/como-encontrar-salidas-esta-crisis-149>
- Figueroa Ibarra, Carlos (1991). *El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*. San José de Costa Rica: EDUCA.
- Flores, Alejandro (2017a). *They Didn't Win the War. Aesthetics and Infrastructure in Post-Counterinsurgency Guatemala*. Doctoral Dissertation, University of Texas at Austin.
- Flores, Alejandro (2017b). “Las Élités Empresariales y El Miedo”. <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-elites-empresariales-y-el-miedo>.
- Flores, Alejandro (2018^a). “¿Justicia Transicional Para Las Élités?” *Plaza Pública*, marzo 6. <https://www.plazapublica.com.gt/content/justicia-transicional-para-las-elites>, consultado june 12, 2018.
- Flores, Alejandro (2018b). “Defender La Sociedad”. *Plaza Pública*, junio 10. <https://www.plazapublica.com.gt/content/defender-la-sociedad>, consultado septiembre 24, 2018.
- Fonseca, Marco (2019). “La Restauración Total. Entre La Crisis de Hegemonía y El Golpe Constitucional” (En prensa). *El Observador* 66: n/a
- Fuentes Knight, Juan Alberto (2011). *Rendición de cuentas*. Guatemala: F&G Editores (1^a ed.).
- Gamarro, Urías (2015, 13 de diciembre). *Comisionado denuncia campaña contra Cigig*. *Prensa Libre Guatemala*: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/comisionado-seala-campaa-de-informacion-en-su-contr>
- Garay Salamanca, Luis Jorge; Salcedo-Albarán, Eduardo, et al. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Colombia: Debate.
- González, Matilde (2012). *Estado, Territorio: ¿gubernabilidad o Gobernanza? El Debate Conceptual en América Latina*. Guatemala, C.A: Universidad Rafael Landívar.
- González, Oscar (1983). *Guatemala: la institucionalización contrainsurgente*. México, *Revista Nueva Sociedad* N° 66 mayo-junio 1983.
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro (1995). *De la Guerra a la Guerra: la difícil transición política en Guatemala*. Guatemala: Fondo de Cultura Editorial. Granovs-

- ky-Larsen, Simón (2007). *La CICIACS: Defensores de Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Pos-Guerra*. Guatemala: GAM, OXFAM Novib.
- Harvey, David (2003). *The New Imperialism*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hemeroteca Prensa Libre. (1993, 10 de julio). Exvicepresidente Espina rompe silencio en el exilio. Guatemala: Prensa Libre: <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/exvicepresidente-espina-rompe-silencio-en-el-exilio>
- Hernández Batres, Iduvina (2004). *La policía nacional civil de Guatemala: vida, nación y muerte de una institución desdeñada*. Guatemala: Programa de Cooperación en Seguridad Regional Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), julio.
- Human Rights Watch (1998). Informe Anual 1998. https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/1998/guatemala.html
- Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (1998) Guatemala Nunca Más. Las víctimas del conflicto. Violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Guatemala: ODHAG, Tomo IV.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998). Guatemala: nunca más. Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala: ODHAG, REMHI, Tomo III, p. 292.
- Mazariegos, Monica (2018). “¿Es Posible Reparar Lo Irreparable? Sobre La Justicia Transicional y La Justicia Premial”. Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/es-posible-reparar-lo-irreparable-sobre-la-justicia-transicional-y-la-justicia-premial>
- McAllister, Carlota, and Diane Nelson (2013). *War by Other Means: Aftermath in Post-Genocide Guatemala*. Durham, NC: Duke University Press Books.
- Méndez Asensio, Luis (1987). *Contadora, las cuentas de la diplomacia*. México: Plaza y Valdés.
- Moreno, Sonia Elizabeth, y Salvadó, Camilo (2017). *Industrias y proyectos extractivos en Guatemala. Una mirada global*. Guatemala: AVANCSO, Aso-Seprodi, CORDAID.
- Murga Armas, Jorge (1997). Santiago Atitlán. Organización comunitaria y seguridad de los habitantes. Un reto para la paz. En: Carranza Elías, (Coord.). (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998). Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica Guatemala Nunca Más. El entorno histórico. Guatemala: ODHAG, Tomo III.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (2003). *Poderes ocultos: Grupos ilegales armados en Guatemala postconflicto y las fuerzas detrás de ellos*. WOLA,

- <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Poderesocultos.pdf>
- Otto, Ángel (2008). Ligan a cúpula militar con estructura de Ortega Menaldo. Albedrío, Revista de discusión y propuesta social, Año 5, 2008. <http://www.albedrio.org/html/noticias/sigloxxi220108.htm>
- Pradilla, Alberto (2017). "El Modelo de Aldea de Oxec: "Éxito" Basado en Capacidad Productiva y Posibilidad de Cancelar Sus Deudas." Plaza Pública.
- Prensa Libre (1994, 31 de enero). Gana el SI en la consulta. Guatemala: Año XLIII, N° 13641.
- Ramos, Jerson, y Cumes, William (2017, 26 de mayo). Hijo y hermano del presidente Jimmy Morales enfrentarán juicio. Prensa Libre. Guatemala: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/hijo-y-hermano-del-presidente-Jimmy-Morales-enfrentaran-juicio>
- República (2014, julio 20). Noruega o Guatemala ¿quién es el responsable? http://republica.gt/2014/07/20/noruega-o-guatemala-quien-es-el-responsable_bca90a/
- Rivera, Marcial (2015, 13 de abril). Guatemala: Los partidos políticos enfrentan al Tribunal Supremo Electoral. El Socialista Centroamericano. Rojas Aravena, Francisco (1988). Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional. En: Muñoz Heraldo (Comp.). Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas. Buenos Aires: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas.
- Rojas Aravena, Francisco (1989, marzo). El Proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos. Trabajo presentado en la Segunda Reunión Grupo de Trabajo Relaciones Internacionales de CLACSO sobre la Cuenca del Caribe. Caracas.
- Ruano Najarro, Edgar (2013). El Golpe de Estado de 1963. En: Álvarez Aragón, Virgilio, Carlos Figueroa Ibarra, Arturo Taracena, Sergio Tischler, Edmundo Urrutia, (Eds.). Guatemala Historia Reciente (1954-1996). Tomo I Proceso Político y antagonismo social. Guatemala: FLACSO.
- Rubio Castañeda, Edgar (2017). Desde el cuartel. Otra visión de Guatemala. Guatemala: F&G Editores.
- Sáenz de Tejada, Ricardo (2013). La democratización en Guatemala: algunas interpretaciones en contienda. Guatemala: Estudio Digital No. 1, octubre. <http://iihaa.usac.edu.gt/revistaestudios/index.php/ed/article/view/149>
- Samayoa, Claudia (2007) ¿Qué modelo de seguridad impulsó Oscar Berger? En: El Observador, N° 5, Guatemala, abril.

- Schirmer, Jennifer (1998). *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*. Philadelphia, Pen: University of Pennsylvania Press.
- Schirmer, Jennifer (1999). *The Guatemalan Politico-Military Project: Legacies for a Violent Peace? Latin American Perspectives* 26(105): 92–107.
- Schirmer, Jennifer (2001). *Intimidaciones del proyecto político de los militares*. Guatemala: FLACSO.
- Secretaría de la Paz (2010). *El Plan de Operaciones Sofía, aplicación del Plan de Campaña Victoria 82. Informe preliminar*. Guatemala: SEPAZ, Dirección de los Archivos de la Paz. Solano, Luis. (2008). *Los círculos de poder en el gobierno de Álvaro Colom y de la Unidad Nacional de la Esperanza*. *El Observador*, Año 3, Nos. 11 y 12, febrero-abril.
- Solano, Luis (2013). “Development and/as Dispossession: Elite Networks and Extractive Industry in the Franja Transversal Del Norte”, in *War by Other Means*. Carlota McAllister and Diane Nelson, eds. Durham, NC: Duke University Press Books.
- Solís, Fernando (2012). *El gobierno “seguro” de Otto Pérez Molina y el PP*. *El Observador*, Año 7, (34 y 35), enero-junio. Guatemala. Sosa, Mario (1998). *Rupturas y construcción de poder en Santiago Atitlán*. Guatemala: Escuela de Historia, Área de Antropología USAC, SERJUS.
- Tischler Visquerria, Sergio (2001). *Guatemala 1944: crisis y revolución*. Guatemala: F&G Editores, 2ª edición. Tribunal Supremo Electoral (2008). *Memoria. Elecciones generales 2007*. Guatemala: Autor.
- Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. *Informes semestrales 2015 y 2016*. Guatemala: UDEFEGUA www.udefegua.org Universidad de Notre Dame (2001). *Estudio sobre magnitud y costo de la violencia en Guatemala*. *Inter-American Dialogue*.
- Universidad Rafael Landívar. (1997). *Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
- VV.AA. (2008). *El gobierno de solidaridad de Colom*. *El Observador*, Año 3, (11 y 12), febrero-abril. Guatemala.
- Woltke, Daniel. (2017, junio 12). *Las hazañas de la promoción de militares que co-gobierna con Jimmy Morales*. Guatemala: Revista digital Nómada. <https://nomada.gt/las-hazanas-de-promos-de-los-militares-que-co-gobierna-con-jimmy-morales/> Yagenova, Simona (Coord.) (2017). *La industria extractiva en Guatemala: políticas públicas, derechos humanos y procesos de resistencia popular en el período 2003-2011*. Guatemala: FLACSO.

EL SALVADOR

Acuerdo de Caracas, Agenda General (1990, 21 de mayo). Acuerdos de Paz El Salvador. Gobierno de El Salvador.

Acuerdo de Chapultepec (1992, 16 de enero). Acuerdo de Paz. Capítulo 1 Fuerza Armada. Gobierno de El Salvador. Acuerdos de Paz. 2007, pp. 29-37.

Acuerdo de Esquipulas II. (1987). Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Guatemala, 7 de agosto de 1987. En: www.acnur.org

Acuerdos de Ginebra (1990, 4 de abril). Acuerdos de Paz El Salvador. Gobierno de El Salvador.

Acuerdo de México. (1991, 27 de abril). VI. Declaración unilateral del FMLN. Acuerdos de Paz El Salvador. Gobierno de El Salvador.

Acuerdo de San José (1990, 26 de julio).

Agencia EFE (2017, 28 de abril). Deportaciones de salvadoreños desde EE.UU incrementan en el 2017. En: <http://www.elsalvador.com/noticias/internacional/343023/deportaciones-de-salvadorenos-desde-ee-uu-incrementan-en-el-2017/>

Aguilar, Jeannette (2015). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador. Instituto Universitario de Opinión Pública, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). San Salvador.

Amnistía Internacional (2017). Informe Anual El Salvador 2016-2017. En: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/el-salvador/report-el-salvador/>

Argueta, Lorena (2015). El Salvador atrapado en la inseguridad y con un Estado débil para enfrentarla. San Salvador: Heinrich Böll Stiftung. <https://mx.boell.org/es/2015/08/25/el-salvador-atrapado-en-la-inseguridad-y-con-un-estado-debil-para-enfrentarla>

Artiga, Álvaro (2008). Reforma Política en El Salvador. Serie Doctrina Jurídica, 418. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Artiga-González, Álvaro (2015). El sistema político salvadoreño. San Salvador: PNUD-PEPAP, pp.235-243.
- Banco Central de Reserva: Ingresos mensuales de remesas familiares 1991-2017. <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=85>
- Banco Mundial (2016). El Salvador, panorama general. En <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>
- Benítez Manaut, Raúl (1988). El Salvador 1984-1988: Guerra civil, economía y política. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM.
- Buergenthal, Thomas, et al. (1996). La Comisión de la Verdad para El Salvador. México: Estudios Especializados IIDH. Archivos Jurídicos. UNAM.
- Cecchini, Simone, y Atuesta, Bernardo (2017). Programa de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 224, 84 p.
- Consejo Nacional de Educación (CONED). (2016). Plan El Salvador Educado. Por el derecho de una educación de calidad. San Salvador: Autor.
- Córdova, Ricardo, Carlos G. Ramos, & Nayelly Loya (2007). La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004), en: Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías, Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos & Adrián Zapata (eds.). Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. Ottawa: International Development Research Centre.
- Dalton, Juan José (2017, 20 de mayo). El Salvador reabre el juicio por el asesinato de monseñor Romero. Un tribunal reabrió el proceso penal contra un capitán del Ejército por el asesinato del beato Romero en 1980. El País: Internacional. https://elpais.com/diario/2000/03/14/internacional/952988403_850215.html
- Dirección de Estadística Censos (DIGESTYC). (2015). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2015. San Salvador: Autor.
- Dirección General de Centros Penales. (2015). Memoria de Labores.
- Documento de Objetivos del Grupo Contadora (septiembre de 1983) suscrito por los cancilleres en la ciudad de Panamá.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2015). Informe Especial sobre el Estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos con énfasis en niñas, adolescentes y mujeres en El Salvador. San Salvador: Autor.
- FLACSO Andes (2009). ONUSAL y la ingeniería de la paz en El Salvador (versión pdf, p.153). En <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21132>

- Freedom House (2017). El Salvador. Country Report. Freedom in the World 2017. Washington: Autor.
- Fuenmayor, Alejandro (2004). El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. San José de Costa Rica: UNESCO.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). (2015). Efectos de las transferencias y los subsidios sobre la pobreza y la distribución del ingreso en El Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). (2017, febrero). Instancias de diálogo político en El Salvador 1992-2016. Departamento de Estudios Políticos
- Gobierno de El Salvador. (2007). Acuerdos de Paz El Salvador. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales, GG-CMP (2014). Concejos municipales plurales, una oportunidad para el impulso de la democracia y la transparencia. San Salvador: El Grupo Gestor.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. (2015). La participación desde las mujeres: elecciones legislativas, parlamento centroamericano y concejos municipales. San Salvador: Autor.
- LAPOP/Universidad de Vanderbilt (2012). Perspectiva desde el Barómetro de las Américas 2012. N° 76.
- López, Roberto Oswaldo; Quinteros, Aída Carolina y Ramos, Carlos Guillermo (2015) “Reforma del Estado después de los Acuerdos de Paz Negociando e implementando un acuerdo político inclusivo en El Salvador” Inclusive Political Settlements Papers 13, April. Berlin: Berghof Foundation.
- Luna, Stanley (2017, 21 de octubre). 55 funcionarios del Gobierno denunciados por crímenes de guerra. Según la denuncia, exguerrilleros, como el actual presidente y vicepresidente de la República, cometieron crímenes en la ofensiva final de 1989. Diario digital elsalvador.com. En: <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/410069/55-funcionarios-del-gobierno-denunciados-por-crime-nes-de-guerra/>
- Mesa de Sociedad Civil contra el desplazamiento forzado por violencia y crimen organizado. (2016). Informe sobre el desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador, p.18. En: <http://www.movilidad humana.com/pdf>
- Ministerio de Educación (2016). Boletín Estadístico N° 33 y N° 36.
- Ministerio de Justicia de El Salvador (1991). Consideraciones sobre las reformas constitucionales. San Salvador: Último Decenio.

- Organización de las Naciones Unidas (1992-1993). De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. San Salvador-Nueva York: Autor.
- Pacheco, Melisa (2017, 6 de enero). El proceso de paz lo inició el Pdte. Duarte y eso no se le puede quitar. Entrevista a Rodolfo Parker, miembro de COPAZ. La Prensa Gráfica. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-proceso-de-paz-lo-inicio-el-Pdte.-Duarte-y-eso-no-se-le-puede-quitar-20170106-0051.html>
- Procuraduría de los Derechos Humanos (2012). Estado de los Derechos Humanos en El Salvador 2012. Comunicado de Prensa. Publicado en El País (2012, 28 de diciembre). En: <http://elpais.com.sv/estado-de-los-derechos-humanos-de-el-salvador-2012-comunicado-de-prensa/>
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (2012). Informe Especial del señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciado Oscar Humberto Luna, sobre la situación de los derechos humanos a la luz de los Acuerdos de Paz de El Salvador.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2015) Informe de Labores 2013-2014.
- Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador (2016). Informe de registro de la Procuraduría de Derechos Humanos sobre desplazamiento forzado. San Salvador: Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. San Salvador: Autor.
- Ramos, Carlos Guillermo (1995). Elecciones, Transición Democrática y Participación Ciudadana, en: El Proceso Electoral 1994. El salvador, Flasco Programa El Salvador.
- Ramos, Carlos Guillermo (1996). "El Salvador en el incierto camino de la gobernabilidad democrática". Cuaderno de Trabajo No.11. San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
- Ramos, Carlos Guillermo (1998). "La Evolución de los Movimientos Sociales". Colección Aportes No.5. De los Acuerdos de Chapultepec a la Construcción de la Democracia. El salvador: Flasco Programa El Salvador.
- Ramos, Carlos Guillermo; Roberto Oswaldo López & Aída Carolina Quinteros (2015). La arena política de las fuerzas contendientes en El Salvador. ¿De incluidos a inclusivos? Inclusive Political Settlements Papers 14, April. Berlin: Berghof Foundation.
- Rivas, Violeta y López, Jaime (2017, 4 de agosto). "Munguía Payes: 615 militares tenían vínculos con las maras". En: Diario digital [elsalvador.com](http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/381758/615-militares-tenian-vinculos-con-maras/) <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/381758/615-militares-tenian-vinculos-con-maras/>

- Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) (2013). El Sistema de Protección Social Universal en El Salvador y la Ley de Desarrollo Social. <https://www.secretaria-tecnica.gob.sv/tag/sistema-de-proteccion-social-universal>.
- Solano Ramírez, Mario Antonio (2016). De los Acuerdos de Paz, al Estado Social y democrático de derecho. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador, Colección Jurídica, Tomos 1 y 2.
- UCA/Instituto de Opinión Pública. Encuesta mayo 2017.
- UNICEF (2014). Informe de Situación de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador.
- Valencia, D., y Labrador, G. (2014, 10 de agosto). El Informe de la Comisión Ad Hoc, era una lista nada más. Entrevista a Alfredo Cristiani. El Faro.
- Villiers Negroponte, Diana (2016). En busca de la paz en El Salvador. San Salvador: Universidad José Matías Delgado.
- Zamora, Rubén (1998). El Salvador: Heridas que no cierran. Los partidos políticos en la postguerra. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Zamora, Rubén. (2003). La izquierda partidaria salvadoreña: entre la identidad y el poder. San Salvador: FLACSO.

NICARAGUA

- Banco Central de Nicaragua (2016). Informe anual de Cooperación Oficial Externa. Managua: Autor.
- Centro de Estudios Internacionales, CEI: “Catálogo de Acuerdos de Paz en Nicaragua”, Managua, 2008.
- Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (2016). Derechos Humanos en Nicaragua. Informe 2015. <http://www.cenidh.org/recursos/43/>
- Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH). (2014). Impunidad de las Violaciones a los Derechos Civiles y Políticos en Nicaragua en el Contexto del Debilitamiento Institucional, 2007-2013. Managua: Autor.
- Conferencia Episcopal de Nicaragua: Documentos 2010-2015 sitio web: <http://cen-nicaragua.org/#magis>
- Corte Suprema de Justicia de Nicaragua: “La Constitución Política y sus Reformas”. (Sin fecha) [https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS\(3\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS(3).pdf)
- Cuadra Lira, E. (Enero-Junio de 2016). Las élites y los campos de disputa en Nicaragua: una mirada retrospectiva. *Península*, XI(1), 85-101.
- Cuadra, E. (2009). La transición hacia la democracia en Nicaragua. En C. Barrachina, *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa* (págs. 141-158). Madrid: Plaza y Valdés.
- Cuadra, E., Pérez Baltodano, A., & Saldomando, A. (1998). *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996*. Managua: CRIES.
- Cuadra, E., y Zúniga, L. (2011). *Jóvenes y cultura política en Nicaragua: la generación del 2000*. Managua: CINCO.
- Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). (2011). *Transición Democrática y Reforma Constitucional en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Autor.

- Gerpe Landin, Manuel, y Vintró Castells, Joan. (1996). Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua. *Papers Revista de Sociología*, Vol. 49. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v49n0.1829> <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n49/02102862n49p105.pdf>
- Grupo de Contadora: Declaración de Contadora. Panamá, enero de 1983.- <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2513.pdf>
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). (1996). *Esquipulas 10 años después: El proceso de paz y el reto del desarrollo humano en Centroamérica*. Guatemala: Autor.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). (2014). *Novena Reforma Constitucional. Cambio en las reglas del juego democrático en Nicaragua*. Managua: Autor.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). (2016). *Repensando la paz, la seguridad y la democracia en Nicaragua, 25 años después de la guerra*. Managua: Auto
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE). (2007). *Democratización en Nicaragua (1979-2004)*. Managua: Autor.
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE). (2012). *Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990-2011*. Managua: Autor.
- Jarquín, Edmundo (Coordinador), et al. (2016). *El Régimen de Ortega ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?* Managua: PAVSA.
- Lara, Xóchitl, y Herrera, René (1996). *La pacificación en Nicaragua*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Misión de Observación Electoral UE Nicaragua (2011). *Informe Final sobre las Elecciones Generales, Legislativas y al Parlacen*. <http://www.latinreporters.com/nicaraguaElections06112011InformeUE.pdf>
- Montenegro, S., Cuadra, E., Saldomando, A., y Zamora, Y. (2005). *Nicaragua: la gobernabilidad al servicio de las reformas*. Managua: CINCO.
- Montenegro, S., y Cuadra, E. (2001). *Jóvenes y cultura política en Nicaragua: la generación de los 90*. Managua: CINCO.
- Ordóñez, J., y Gamboa, N. (Eds.). (1997). *Esquipulas, diez años después: ¿Hacia dónde va Centroamérica?* San José de Costa Rica: Asociación Hombres de Maíz.
- Organización de Estados Americanos (2001). *Carta Democrática Interamericana*. http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Organización de Estados Americanos (2012). *Elección de Autoridades Nacionales 2011. Informe de Observación Electoral*. Managua: Autor.
- Organización de Estados Americanos. Comisión Internacional de Apoyo y Verifi-

- cación, CIAV-OEA. (1998). La desmovilización y reinserción de la Resistencia Nicaragüense. Washington: Autor.
- Pérez Márquez, Raquel (2015). Reforma Constitucional en Nicaragua (1987-2011): La paradoja del jinete y la cabalgadura. Facultad de Ciencias Jurídicas. Managua: Universidad Centroamericana (UCA).
- Protocolo de Procedimiento de Transferencia de Mando Presidencial de la República de Nicaragua, 27 de marzo de 1990. (En Álvarez Montalván, Emilio. Cultura Política Nicaragüense. Colección Presidencial Enrique Bolaños, 2006, pág 368.372)
- Rovira Mas, J. (2012). Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis. Anuario de Estudios Centroamericanos, 28(1-2), 9-56. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/1816>
- Rovira Mas, Jorge (2009). Nicaragua 1979-2007. Transición a la democracia y perspectivas de su consolidación. Encuentro XLI.82. Managua.
- Rueda Estrada, Verónica (2015). Recompas, Recontras, Revueltos y Rearmados. Posguerra y conflictos por la tierra en Nicaragua 1990-2008. México: Instituto Mora/Conacyt/CIALC-UNAM.
- The Carter Center (s.f.). Las Elecciones de 2011 en Nicaragua. Informe de una misión de estudio. Atlanta: Autor.
- Tilly, Charles (2007). Democracia. Madrid: Akal Universitaria.
- Torres Rivas, Edelberto (2007). La Piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia. San Salvador: FLACSO.
- Torres Rivas, Edelberto (2011). Revoluciones sin cambios revolucionarios. Guatemala: F&G Editores.
- UNICEF (2016). Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha. Nueva York: Autor.
- Universidad de las Américas Puebla (2015). Índice Global de Impunidad IGI 2015. Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Puebla, México: Autor.

Actualmente, entre los países que no están en situación de guerra interna, Honduras y El Salvador están considerados entre los más violentos del mundo, por sus altas tasas de homicidios y sus generalizadas condiciones de inseguridad ciudadana. La violencia social, además de la pobreza, la discriminación y la falta de oportunidades de empleo, son factores que estimulan el desplazamiento dentro y fuera de la región centroamericana.

En ambos países los niveles de violencia son ciertamente el resultado de las acciones delincuenciales del crimen organizado y de las pandillas o maras, pero también de las estrategias represivas implementadas desde el Estado —que tipifican a los jóvenes infractores de la ley como terroristas y propician su reclusión e incluso su exterminio bajo la forma de ejecuciones extrajudiciales—, de la corrupción estatal y de la impunidad, debido a una deficiente respuesta judicial y a la complicidad de algunos agentes del orden.

Como siempre, la violencia afecta de manera particularmente perversa a los sectores poblacionales más vulnerables, que son los primeros en sufrir el desarraigo del desplazamiento forzado, como son los niños, niñas y jóvenes, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las mujeres en situación de riesgo, las comunidades LGTBI y las personas con discapacidad.

El Acuerdo de Esquipulas, también conocido como Esquipulas II, suscrito el 7 de agosto de 1987 por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, fue un pacto por la paz y por la democracia. Por la paz, debido a que comprometía a los Estados firmantes inmersos en guerras civiles a declarar un cese al fuego y a iniciar un proceso de reconciliación nacional mediante un diálogo participativo entre todos los grupos desarmados y aquellos que se acogieran a las leyes de amnistía que se debían promulgar. También obligaba a los Estados que no estaban en guerras civiles a apoyar los procesos de paz en la región mediante su compromiso de impedir que sus respectivos territorios fuesen usados por las fuerzas beligerantes de los países limítrofes. Los Acuerdos de Esquipulas II fueron también un pacto por la democracia, debido a que la reconciliación nacional debía discurrir por procesos políticos pluralistas y participativos en el marco del respeto a los derechos humanos.

Transcurridos treinta años desde la adopción de los Acuerdos de Esquipulas II corresponde preguntarse: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de democracia? ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en cuanto al ejercicio pleno de los derechos políticos y las libertades civiles? ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de elecciones libres, pluralistas y transparentes? La búsqueda de respuestas a estas interrogantes exige examinar cómo han evolucionado los países en estos tres campos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, así como analizar las interrelaciones entre democracia y derechos humanos.