

## LAS LIMITACIONES DE LA PAZ

Juan Carlos Garzón\*

### Resumen

El presente artículo pretende ofrecer algunas reflexiones acerca de las limitaciones de lo que se ha denominado "paz", centrándose en cuatro puntos que se han configurado como lugares comunes en torno de lo que podría ofrecer la terminación de la guerra: 1) la "paz" traerá consigo una disminución notable en los niveles de violencia; 2) la "paz" traerá consigo una disminución en los niveles de impunidad; 3) la "paz" dará paso al establecimiento de mejores condiciones económicas; 4) la "paz" traerá consigo un proceso de apertura de la democracia y un aumento en los niveles de participación.

La metodología utilizada se centra en el análisis de estos cuatro lugares comunes en conflictos armados ya terminados, especialmente los casos de El Salvador y Guatemala, haciendo referencia a confrontaciones internas que tuvieron lugar fuera del continente como Angola y Liberia. Este artículo analiza algunas de las situaciones dadas en los niveles de violencia, la justicia, la economía y la participación política en un contexto de postconflicto. Se busca, a la luz de escenarios dados en otros países, planear las situaciones luego de terminada la guerra y afrontar la paz de manera realista y madura como un objeto deseable para Colombia.

### Abstract

The article tries to offer some reflections about the limitations of what is known as peace, it is focused on four points which have become common places about what could happen if the war ends: 1) peace will lower the violence's rates; 2) peace will diminish impunity's rates; 3) peace will create conditions for the economy to improve; 4) peace will open the democracy and participation's rates will be higher. The methodology used focuses the attention on the analysis of these four common places in some armed conflicts already finished, specially the cases from El Salvador and Guatemala, also referring to internal confrontations taking place outside the continent, like Angola and Liberia. The article tries to think about some situations of violence, justice,

economy, political participation, in a post-conflict context. Finally, based on the other countries' stages it shows the need to plan situations after the end of the war and to face peace, as a desirable end for Colombia, in a realistic and mature way.

### Palabras Clave:

Paz, postconflicto, Salvador, Guatemala, procesos de paz.

### Keywords:

Peace, post-conflict, Salvador, Guatemala, peace processes.

Alcanzar la paz se ha perfilado como la principal solución a la mayoría de los problemas por los que atraviesa la democracia colombiana, dentro de los cuales se presentan de manera prioritaria: la pérdida del monopolio de la fuerza y de la ley, la ausencia de condiciones para el desarrollo de la economía y la falta de canales de participación política. Sin embargo, al realizar un ejercicio comparativo con países en los cuales se ha dado por terminada la guerra, como el Salvador, Guatemala, Angola, o Liberia,<sup>1</sup> se puede observar cómo, en principio, los procesos de negociación no conducen necesariamente a resultados positivos en la búsqueda de sus dos objetivos contingentes: a) cambiar los patrones de violencia (disminuirla); b) cambiar los patrones de representación política (ampliarla). Este planteamiento es igualmente válido al profundizar en los objetivos de un acuerdo de paz, ya que tomando temas como la mejora de las condiciones económicas y la puesta en marcha de la justicia, lo alcanzado en estos países es bastante limitado. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el significado de la "paz" en realidad sigue siendo restringido a su acepción negativa, es decir, ausencia de guerra, alejándose de visiones teóricas amplias como las planteadas por Adam Curle o Johan Galtung, quienes presentan esta noción como la presencia de "condiciones y circunstancias deseadas"<sup>2</sup> o de "justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas, autonomía, diálogo, solidaridad, integración y equidad".<sup>3</sup> Siguiendo las tendencias globales de las confrontaciones armadas, es claro que las guerras terminan,

---

\* Politólogo de la Universidad Javeriana; Especialista en Teoría y Experiencias de Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de Los Andes. Actualmente investigador del Observatorio de DD. HH. y DIH, de la Vicepresidencia de la República.

---

1 En El Salvador los acuerdos de paz fueron firmados en 1992, en Guatemala en 1996, en Liberia en 1995 y en Angola 2002.  
2 Adam Curle, *Making Peace*, London, Tavistock Publications, 1971, pág. 15.  
3 Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means*, London, Sage, 1996, pág. 281.

es decir, que la "paz negativa" tienen lugar: según Roy Licklider, en el período de 1945 a 1993, de las 57 confrontaciones bélicas que finalizaron, 14 lo hicieron por la vía de la negociación y 43 obedecieron a una victoria militar de uno de los bandos.<sup>4</sup> Lo que no resulta evidente —en gran parte por la carencia de estudios al respecto— es que la ausencia de guerra haya determinado el advenimiento de mejores condiciones sociales, políticas, económicas e incluso culturales, de las comunidades afectadas por estos conflictos. El presente artículo pretende ofrecer algunas reflexiones acerca de las limitaciones de lo que se ha denominado "paz", centrándose en cuatro puntos que se han configurado como lugares comunes en torno de lo que podría ofrecer la terminación de la guerra: 1) la "paz" traerá consigo una disminución notable en los niveles de violencia; 2) la "paz" traerá consigo una disminución en los niveles de impunidad; 3) la "paz" dará paso al establecimiento de mejores condiciones económicas; 4) la "paz" traerá consigo un proceso de apertura de la democracia y un aumento en los niveles de participación. La metodología utilizada a continuación se centra en el análisis de estos cuatro lugares comunes en conflictos armados ya terminados, especialmente los casos de El Salvador y Guatemala, y hace referencia a confrontaciones internas que tuvieron lugar fuera del continente, como Angola y Liberia (estos países se tomaron en cuenta básicamente para el apartado que trata del proceso de apertura democrática y el ascenso en los niveles de participación en las elecciones). Más que plantear un estudio comparado, este artículo busca reflexionar sobre algunas de las situaciones dadas en los niveles de violencia, la justicia, la economía y la participación política (primordialmente las elecciones), en un contexto de postconflicto. Se busca a la luz de escenarios dados en otros países, planear las situaciones luego de terminada la guerra y afrontar la paz de manera realista y madura como un objeto deseable para Colombia.

### **Primer lugar común: la firma de la "paz" traerá consigo una disminución notable en los niveles de violencia**

Uno de los objetivos contingentes de las negociaciones entre el gobierno y los grupos subversivos es cambiar los

patrones de violencia (disminuirla), de modo tal que los indicadores de homicidio descendan y se establezca un entorno más "seguro". Bajo el presupuesto de que la guerra es la fuente primera de las muertes, la firma de los acuerdos va acompañada de la expectativa de que finalizada la confrontación, la tranquilidad reinará. Sin embargo, el nuevo escenario, antes que presentar una baja en los niveles de violencia, los aumenta e incluso los estimula, de modo tal que supera de manera sorprendente el panorama que lo antecedió. Lo que sucede entonces es que, si bien la violencia política, de hecho, baja notablemente, la violencia común se generaliza y aumenta. Esto se puede observar de manera explícita en los casos del Salvador y Guatemala.

Como lo muestra Dinorah Azpuru, luego del proceso de paz en Guatemala, los niveles de violencia no experimentaron un descenso significativo; por el contrario, la violencia no política persistió, con un alarmante incremento del secuestro, el robo de vehículos y residencias, los asaltos en los buses y casos dramáticos de linchamiento público de los criminales<sup>5</sup>. Es evidente que la violencia política disminuyó, pero la violencia como fenómeno social ligado a la delincuencia común continuó presente. Solamente se modificaron los actores, los hechos y los intereses atrás de los actos. Así lo evidencian los datos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, según los cuales en la Ciudad de Guatemala se registra un índice de 101.5 homicidios por cada 100,000 habitantes. Cifra que sitúa a la capital de este país como una de las ciudades más violentas del continente americano<sup>6</sup>, el cual tiene como tasa promedio 22,9 homicidios por cada 100,000 habitantes.

Este mismo fenómeno se da en El Salvador: según datos difundidos por la Fiscalía General de la República, los homicidios ascendieron de 8.019 en 1996 a 8.281 en 1998 (cabe resaltar que durante los doce años de guerra civil, perdieron la vida como promedio 6.330 personas anuales). En 1998, seis años después de haber sido firmado el acuerdo de paz, este país se ubicó como el más

4 Roy Licklider, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars", en *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, (September 1995), pág. 684.

5 Dinorah Azpuru, "Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes", en Cynthia Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin América*, Washington and Stanford, Woodrow Wilson Center, 1999, pág. 120.

6 Más alarmantes son los datos del interior de la República; poblaciones como Escuintla tienen un índice de 165 homicidios por cada 100,000 habitantes, luego le siguen, Izabal (127 x 100,000) Jutiapa (114 x 100,000) Santa Rosa (111 x 100,000).

violento de América Latina, aun por encima de Colombia. Este alarmante aumento en la cifras de homicidios puede ser explicado en parte por la mejora en el registro de personas asesinadas que se obtiene en un entorno de no conflicto armado, en contraposición al subregistro presentado en una atmósfera de guerra. Sin embargo, hay factores que trascienden esta explicación como las nuevas condiciones para los excombatientes, la proliferación de armas en manos de los civiles y la incapacidad de los organismos de seguridad, los cuales incluso se han visto involucrados en la dinámica delincinencial.

Para las personas que participaron en la confrontación armada, en cualquiera de los bandos, se presenta una nueva condición de supervivencia, la cual no siempre es garantizada tras la firma de los acuerdos.<sup>7</sup> En este escenario, las prácticas de uso de la fuerza reciben un impulso derivado de la incapacidad de adaptarse a las nuevas condiciones: algunos excombatientes adoptan un modo de vida delincinencial que les garantiza no sólo la existencia de recursos mínimos de subsistencia, sino también un lucro generador de excedentes y de una economía ilegal. En este marco, la conformación de bandas y pandillas es común, así como la persistencia de la posesión de las armas como garantía de seguridad y de poder.

Luego de la guerra, la recuperación del monopolio de la fuerza no es un asunto que se produzca de manera automática. Si bien el desarme es considerado en los acuerdos, no todas las armas son entregadas, muchas son comercializadas en el mercado negro y otras quedan en posesión de los excombatientes. Además de esto, la adquisición de armas por parte de los ciudadanos es frecuente en un entorno de inseguridad creciente. En el Salvador, según la información de la Policía Nacional, existen alrededor de 150.000 armas registradas que se encuentran en manos de civiles. Sin embargo, se estima que otras, más de 120.000 están en circulación

ilegalmente. En una ciudad como San Salvador, se estima que el 7% de los adultos tiene un arma de fuego, lo que equivale a 58.000 personas aproximadamente.<sup>8</sup> En Guatemala, de acuerdo con estimaciones hechas por las propias autoridades del gobierno, hay 1.5 millones de armas en circulación sin el respectivo permiso de porte extendido por la oficina correspondiente. Además, hay 147.581 armas legalmente registradas.<sup>9</sup> Las importaciones de armas muestran un incremento significativo. Para el año 1998, ingresaron legalmente al país 13.291 unidades, y para el siguiente año el número se incrementa en un 37%, llegando la cifra a 18.271 unidades. Más alarmante aún es la cantidad de cartuchos vendidos en los primeros seis meses de 1999. El consumo de municiones para esa fecha fue de 14.962.250 cartuchos, según datos del Departamento de Control de Armas y Municiones. Ante esta situación de inseguridad generalizada en un escenario de postconflicto, las fuerzas del Estado no han sido la mejor garantía para los ciudadanos indefensos. Un caso que ilustra esta incapacidad es la Policía Nacional Cívica (PNC) de El Salvador, creada a partir de los Acuerdos. La formación de este cuerpo implicó la disolución de la Policía Nacional, lo cual provocó que amplias zonas quedaran sin ningún resguardo en un período de casi un año, tiempo en el cual la PNC logró llegar a casi la totalidad del territorio— a pesar de la implementación de un cuerpo de policía transitorio insuficiente e improvisado—. Esta demora, complementada con la falta de recursos, dio lugar a una fuerza que no estaba preparada<sup>10</sup> para afrontar el nuevo escenario y de la cual se han manifestado repetidas denuncias acerca del desempeño de sus funciones. Así lo muestra lo consignado en el escrito *Justicia en El Salvador, una aspiración no cumplida*: "La Policía Nacional Civil, 'hija predilecta de los acuerdos de paz', se ha ido desnaturalizando... varios agentes y mandos medios de este cuerpo se han visto involucrados en constantes actos delictivos. Se han descubierto relaciones de sus miembros con el crimen

---

7 Uno de los principales interrogantes en cualquier negociación de guerras civiles tiene que ver con la incertidumbre de los insurgentes en la situación posbélica. Es decir, si su vida, y las garantías para la misma van a ser cumplidas por el Estado. Por lo tanto, las partes pueden creer que su interés está en terminar la guerra, pero la incertidumbre frente a las garantías de su seguridad les lleva a continuar su lucha militar, véase Barbara Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, Princeton University Press. 2001; "The critical Barrier to Civil War Settlement", en *International Organization*, vol. 51, no. 3, verano 1997.

---

8 José Miguel Cruz, *Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa*, ECA, no. 588, Octubre de 1997.

9 Según datos del Departamento de Control de Armas y Municiones hasta junio de 1999.

10 De hecho en este nuevo cuerpo policial se dieron varios problemas en el reclutamiento de la fuerza. Tras la inoperancia en muchos casos de los oficiales novatos, fue necesario llamar a efectivos de la vieja guardia, que siguieron con las mismas prácticas y vicios (esto sin contar con la incorporación de ex guerrilleros, la cual fue muy problemática).

organizado, fabricación de pruebas, crímenes por encargo y protección institucional de los malos elementos, han sido las denuncias más constantes".<sup>11</sup>

Por todo lo anterior, es necesario reflexionar sobre la fórmula no guerra = *disminución en los índices de violencia*. Si bien es cierto que los conflictos armados internos implican un entorno de inseguridad en el cual la población civil se perfila cada vez más como objetivo prioritario de los actores armados, su terminación no implica necesariamente un entorno más pacífico. Es relevante resaltar en este contexto la disminución de masacres y el cambio cualitativo del Estado al pasar de una estrategia contrainsurgente de polarización a una de lucha contra la delincuencia común. Con estas consideraciones se hace imprescindible pensar en que la construcción de una sociedad que resuelva sus conflictos por medios diferentes de las armas, trasciende la firma de los acuerdos, siendo entonces necesario pensar en un nuevo escenario en el cual se le brinde oportunidades reales de subsistencia a los excombatientes, se cumplan las disposiciones de desarme y de no proliferación de armas ligeras, se tenga un cuerpo policial capaz de afrontar este nuevo contexto y se establezca un aparato judicial que disminuya la impunidad.

### **Segundo lugar común: la "paz" traerá consigo una disminución en los niveles de impunidad**

De manera general se ha llegado a establecer una relación entre la presencia de la guerra y altos niveles de impunidad e ineficiencia de la rama judicial. Bajo este presupuesto se ha llegado a pensar que un escenario postconflicto generará, por un lado, el esclarecimiento de los crímenes llevados a cabo en medio de la confrontación armada, acompañado por el enjuiciamiento de los victimarios, y por el otro, el establecimiento de la justicia como función primordial del Estado. A pesar de estos supuestos, la terminación de la guerra pocas veces trae consigo el enjuiciamiento de miembros de los grupos armados y la construcción de una eficiente maquinaria judicial. En los casos de El Salvador y Guatemala, tanto las Fuerzas Militares estatales como los grupos paramilitares y las organizaciones insurgentes, llevaron a cabo acciones violatorias de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, las cuales la mayoría de

las veces, quedaron impunes en medio de la terminación de las guerras por la vía negociada.

En El Salvador, como lo escribe Margaret Popkin<sup>12</sup>, el país se ha negado a tratar su pasado. A pesar del establecimiento de una Comisión de la Verdad que terminó sus labores en 1993, con la elaboración de un informe que dio cuenta de la investigación de 32 casos específicos (de 22.000 denuncias de hechos de violencia y más de 75.000 crímenes), las responsabilidades imputadas han sido mínimas, debido a la declaratoria de una amnistía general por parte del gobierno del Presidente Cristiani. Luego de terminado el informe por parte de la Comisión, el comando de las Fuerzas Armadas rechazó las conclusiones por completo y el Gobierno manifestó la imperiosa necesidad de analizar lo que se iba a hacer para borrar y olvidar el pasado.

Ante la inoperancia de las instituciones de justicia, se creó un clima general de desconfianza que terminó quitándole peso a los intentos de reestructuración. La encuesta sobre delincuencia llevada a cabo por el IUDOP<sup>13</sup> en 1993, reveló que, según la víctimas, sólo el 26.5% de las denuncias interpuestas por algún delito fueron investigadas. Además un reporte del Ministerio de Justicia muestra que en los años 1993 y 1994, más del 80% de los reclusos en el sistema penitenciario nacional carecían de condena.<sup>14</sup> En Guatemala hubo una investigación limitada de los crímenes que se cometían ya que la función del poder judicial como ente de control fue inexistente, debido a que el Presidente y sus colaboradores nombraban a los magistrados y jueces. La independencia judicial no existió o fue un bien escaso. Con este contexto, como lo muestra Rachel M. McCleary<sup>15</sup>, la herencia de los años de confrontación armada fue un edificio judicial derruido, marcado por la corrupción y la doblegación ante los intereses de quienes manejan el poder por medios no democráticos.

En el actual momento, la situación no ha variado mucho pese a los intentos de reforma que se han dado desde

12 Margaret Popkin, "La Amnistía salvadoreña: una perspectiva comparativa ¿se puede enterrar el pasado?", en *Estudios Centroamericanos*, año LIII, números 597-598, julio – agosto 1998, págs. 643 – 656.

13 Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

14 Cruz, 1997, op. cit.

15 M. McCleary, "Guatemala's Postwar Prospects", en *Journal of Democracy*, vol. 8.2, 1997, págs. 129 – 143.

11 Estudios Centroamericanos (ECA), *Justicia en El Salvador, una aspiración no cumplida*, San Salvador, 2001, pág. 1034.

1986. A pesar de que ahora ya no es el Presidente quien nombra a los magistrados, son los partidos políticos, el Congreso y los gremios los que deciden acerca de los cargos judiciales. Esta situación se dio paralelamente a la gestión de otro tipo de presiones diferentes de las tradicionales; Helen Mack hace referencia a esta dinámica de la siguiente manera: "en el seno del sistema judicial surgieron prácticas violatorias de la independencia judicial. La jerarquía de la Corte Suprema se ha convertido en una amenaza latente para los jueces independientes, en tanto el despido injustificado, los traslados y remociones arbitrarias, son comunes hoy en día y se erigen como nuevas armas que refuerzan los mecanismo de impunidad".<sup>16</sup>

La "Justicia", entonces, no ha sido un valor adquirido de primera mano tras la firma de los acuerdos de paz, y la formación de un aparato judicial capaz de mitigar la impunidad no ha sido alcanzada de manera inmediata en un entorno postconflicto. Los cambios son lentos y tardan en producir resultados, lo que no quiere decir que no lleguen a ser efectivos en algún momento posterior.

### **Tercer lugar común: la "paz" dará paso al establecimiento de mejores condiciones económicas**

Existe un consenso generalizado sobre la afectación que los conflictos armados internos producen en el desarrollo económico de los países, debido a sus efectos negativos en el capital físico y social, así como la alteración en las decisiones que los individuos toman sobre el ahorro, el consumo y la inversión, las cuales están marcadas por una desconfianza general. Desde la academia, las instituciones estatales y las organizaciones internacionales, se ha intentado medir el efecto que tiene la guerra sobre variables como la confianza, la incertidumbre, el gasto público, su nivel y asignación, así como en el déficit fiscal. A partir de estos cálculos se ha construido una visión general de que en un escenario de "paz", al no existir estos costos, se podría obtener un mejor desarrollo económico. Incluso se han hecho conversiones de los recursos que se gastan en la guerra a recursos que se podrían invertir en la paz. Sin embargo, este conjunto de suposiciones no consideran

factores determinantes como la existencia de programas de ajuste estructural y estrategias de transición de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la persistencia de la deuda externa y su crecimiento, la dependencia que desarrollan los países bajo los programas de reestructuración y la falta de recursos. El alcance de la paz no implica la culminación del proceso de desacumulación de capital; la reactivación depende, en gran parte, del restablecimiento de las instituciones, la restauración del capital social, la repatriación del capital humano y financiero, así como la transición del viejo modelo a uno que esté fundamentado en la confianza. Para esto se necesita tiempo y recursos, los cuales no siempre están disponibles; en medio de las mesas de negociación, la comunidad internacional ofrece una serie de ayudas que buscan estimular a los actores en la búsqueda de la paz, sin embargo, una vez firmados los acuerdos, muchos donantes se retiran y disminuyen sus compromisos.

Una variable importante por considerar es el gasto militar. Su reducción no significa de manera directa un mayor crecimiento económico al no constituir una garantía de la reasignación eficiente de dichos recursos. Incluso es arriesgado afirmar que una vez terminada la guerra, este rubro descenderá de manera constante.<sup>17</sup>

Respecto a la transición de la ayuda humanitaria a la reconstrucción, Mark Duffield hace referencia a la existencia de dos niveles en los noventa: por un lado, la ayuda oficial que se basa en programas de ajuste estructural, y por el otro, el desarrollo de una red de seguridad para hacer frente a las consecuencias de las guerras, que en la mayoría de los casos está en manos de organizaciones no gubernamentales.<sup>18</sup> En este contexto se da una falta de coordinación entre el FMI y el Banco

---

16 Helen Mack, "El Salvador", en Alejandro Valencia Villa (Ed.), *Verdad y justicia en procesos de paz o transición a la democracia*, Memorias del Seminario Internacional, Bogotá, 1999, pág. 111.

---

17 Un buen ejemplo de esto lo constituye Guatemala. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en este país criticó a finales del año 2001 un aumento de más del 50% en el gasto militar, lo que viola los Acuerdos de Paz firmados en 1996. La Misión señaló su preocupación por la desnaturalización de la Ley de Presupuesto General aprobada por el Congreso para el año 2001 que asignó al Ministerio de Defensa 836.9 millones de quetzales, 105.2 millones de dólares, monto que se incrementó posteriormente en un 59% merced a varias transferencias de montos de otros rubros. Las cifras oficiales del ministerio de Finanzas Públicas, al 30 de noviembre demuestra que a la fecha el ministerio de Defensa ha recibido 1.330 millones de quetzales, 167.2 millones de dólares (para un incremento del 59% del presupuesto original).

18 Mark Duffield, "NGO Relief in war zones: Towards an analysis of the new aid paradigm", en *Third World Quarterly*, London, 1997.

Mundial con diferentes ONG y organizaciones internacionales como la ONU. Álvaro de Soto y Graciana del Castillo, en un artículo titulado *Obstacles to peacebuilding*, describen los problemas de poner en práctica un programa de paz en El Salvador en medio de uno de estabilización del FMI: "El programa de ajuste y el plan de estabilización, por un lado, y el proceso de paz, por otro, nacieron y se criaron como si fueran hijos de familias diferentes. Vivían bajo techos distintos. Tenían poco en común, aparte de pertenecer, más o menos, a la misma generación".<sup>19</sup> Es importante tener en cuenta este divorcio entre lo acordado en una mesa de negociación, lo pactado con los cooperantes y lo impuesto por los organismos multilaterales. En este marco es posible entender cómo, por ejemplo, un asunto como la deuda externa, que se encuentra al margen de los acuerdos, no sólo permanece, sino que sigue creciendo y ejerciendo una fuerte carga en las economías de los países. En El Salvador, la deuda externa pasó de 1.976 millones de dólares en 1993, a 3.148 millones, en 2001; en Guatemala pasó de 2.347 millones de dólares a 4.100 millones de dólares.

Lo cierto es que es difícil construir una relación segura entre un escenario de postconflicto y un mayor desarrollo económico. En el caso del Salvador, por ejemplo, las cifras de la CEPAL demostraron que mientras el crecimiento del PIB durante la década de los ochenta (en plena guerra), registró un promedio de 0.4% decreciente, durante los años noventa (luego de firmados los acuerdos de paz) repuntó a un 4.4%. En ese momento algunos académicos y economistas presentaron estos indicadores como la muestra de que la paz afectaba positivamente la economía. Sin embargo, la desaceleración del PIB en 1996 (año en el que bajó al 1.8%) y las alarmantes estadísticas (a fines de 2000, el 80% de las familias no alcanzaba a cubrir el costo de la canasta ampliada de mercado, un 23% vivía en condiciones de miseria, y alrededor del 70% de la población económicamente activa estaba en la informalidad) terminaron por poner de manifiesto que el rumbo de la economía estuvo lejos de determinarse en la mesa de negociación, a pesar de todas sus buenas intenciones.

Los argumentos anteriores señalan la dificultad de que los acuerdos de paz influyan de manera positiva en la

economía con unas transformaciones de gran envergadura. Es posible esperar algunos estímulos como la recepción de ayuda internacional (limitada), una mayor inversión o un mayor gasto social; factores que, al margen de los elementos macroeconómicos, no son suficientes para el establecimiento de mejores condiciones o para el replanteamiento del modelo por seguir. Cuarto lugar común: la "paz" traerá consigo un proceso de apertura de la democracia y un aumento en los niveles de participación

Las elecciones se han configurado como el principal medio para incluir a los actores que se encontraban fuera del juego democrático y de legitimar la nueva dirección, así como las nuevas instituciones que surgen a partir los acuerdos de paz. Su puesta en marcha va ligada en la mayoría de los casos a difíciles circunstancias de desorden social, inseguridad general, miedo y desconfianza que se espera superar, una vez depositados los votos en las urnas. En este contexto, el proceso de apertura democrática depende en gran parte de la oportunidad que tienen los grupos reinsertados de participar activamente en el nuevo sistema político y del apoyo que reciban las disposiciones concertadas en la mesa de negociación.

Es precisamente este el momento en el cual la incertidumbre juega un papel principal. Przeworski define la democracia como un proceso de "institucionalización de la incertidumbre, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre. En una democracia, por tanto, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como éste los percibe. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos, el que constituye la esencia de la democracia".<sup>20</sup> Bajo esta perspectiva, teóricamente, los actores del conflicto afrontan una transición bajo la confianza de que los resultados no irán en su contra, al diseñar pactos políticos explícitos o implícitos que proporcionen las garantías suficientes, sobre todo en el ámbito de las élites, para aprobar el cambio. Sin embargo, la realidad muestra resultados diversos en la construcción de un entorno de mayor participación. El examen de algunos casos sugiere que la elección en un espacio de postconflicto ha configurado direcciones

19 Álvaro De Soto y Graciana Del Castillo, "Obstacles to peace building", en *Foreign Policy*, primavera 1994.

20 A. Przeworski, "Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia", en Schmitter y O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1998, pág. 92.

políticas e instituciones capaces de conservar la paz, sirviendo como un primer paso en el proceso de peacebuilding. Esta ha sido la situación en países como El Salvador y Guatemala. En casos como el de Angola, las elecciones precipitadas han renovado la confrontación armada. En otros países, incluyendo a Liberia, las elecciones fueron sólo un instrumento para terminar la guerra, con unos resultados limitados e incluso negativos en la búsqueda de la democratización.

En este último caso, los recuerdos de siete años de conflicto y el miedo general determinaron la voluntad de los votantes y sus opciones, en julio de 1997. Muchos electores actuaron bajo la disposición de que si Charles Taylor, el líder más poderoso de este país, perdiera las elecciones, volvería a la guerra. La mayoría de liberianos, en este momento, escogió una salida calculada que probablemente promoviera la paz y la estabilidad, lo que permitió que Taylor legitimara el poder conseguido por la vía armada.

En Angola, las débiles instituciones creadas para dar paso a la transición no construyeron ni la confianza ni las normas para establecer un camino real a la democracia.

En 1992 se celebraron las elecciones con una participación masiva (10% de abstención). En ese momento, los 600 observadores de la ONU las declararon "libres y justas". El Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) ganó las legislativas con el 53.74%; La Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), con el 34.10%. Las presidenciales fueron más reñidas: Dos Santos, líder del MPLA, consigue el 49.57%, Savimbi, dirigente de UNITA, el 40.07%, y los otros candidatos, algo más del 2%. Dados los resultados, fue necesaria una segunda vuelta, pero Savimbi no reconoció los resultados, reemprendió la guerra y llegó a controlar el 85% del territorio.

Por otro lado, en los casos en los cuales las elecciones fueron usadas para llevar a cabo los acuerdos y se logró desmilitarizar la política, como El Salvador y Guatemala, los procesos de paz tuvieron una repercusión positiva en la formación de un entorno más democrático, sin embargo su impacto fue transitorio en la medida en que los niveles de abstención regresaron a sus estados originales e incluso los sobrepasaron. En Guatemala, pasa del 30.7% en 1985, al 63.1% para 1996; en Salvador, pasa del 54.9% en 1989, al 61.4% para 1999.

Un aspecto que hay que destacar es la presencia de divisiones internas que tuvieron lugar en el seno de algunos de los movimientos subversivos reinsertados y la incapacidad de adaptarse a las reglas de la arena

política.<sup>21</sup> En El Salvador, los acuerdos de paz crearon las condiciones para que el FMLN (Farabundo Martí para la Liberación Nacional) se transformara en un partido legal. En 1994 participa por primera vez en las elecciones y obtiene 21 diputados y 15 gobiernos locales. En las elecciones del 16 de marzo de 1997, da un gran salto al ganar el gobierno de San Salvador y 53 alcaldías; al mismo tiempo obtuvo 27 escaños en el Parlamento de un total de 94. ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), por su parte, obtuvo el triunfo de 161 alcaldías menores y sacó 28 disputados. Los avances electorales del FMLN hacían esperar una muy reñida contienda electoral con ARENA, en las presidenciales de marzo de 1999; sin embargo, crecientes contradicciones internas en el FMLN, que llegaron hasta el extremo de hacer contracampañas públicas contra los candidatos de la fórmula presidencial, así como un discurso político muy poco diferenciado de ARENA, crearon escepticismo y desconfianza entre los votantes. El resultado fue un triunfo holgado de ARENA con el 52% de los votos.

Siguiendo los argumentos hasta aquí enunciados, queda en cuestionamiento el papel de los procesos de negociación de paz como una forma positiva de cambiar los patrones de representación política. Como muestran los anteriores casos, la puesta en marcha de elecciones incluyentes no garantiza una mayor participación, una consolidación de un entorno más democrático o la transición a la paz.

## Conclusiones

La firma de la paz no siempre produce los resultados esperados ni cumple las expectativas generadas por la negociación. A pesar de que la terminación de la guerra brinda un entorno positivo para la reducción de los niveles de violencia política, la consolidación de un aparato judicial eficiente que reduzca los niveles de impunidad, el mejor funcionamiento de la economía, así como la consolidación de una democracia abierta y participativa; todos estos elementos dependen de una serie de factores internos y externos no necesariamente vinculados a las negociaciones de paz. Los casos tomados en este artículo permiten observar

---

21 En 2000 cuando todo parecía indicar que el FMLN pasaría a ocupar la presidencia de la Asamblea Legislativa, luego de haber alcanzado la primera votación en las elecciones legislativas de marzo, la oficialista ARENA, tras una maniobra política logró conformar una mayoría que bloqueó las aspiraciones de esta ex guerrilla salvadoreña.

cómo no se puede esperar que el país experimente transformaciones profundas y súbitas una vez firmados los acuerdos de paz. Las transformaciones, cuando se dan, son lentas y en algunas circunstancias inestables. En esta medida, las expectativas no cumplidas pueden dar lugar a frustraciones.

La cuestión radica entonces en que no sólo se trata de lograr la desmovilización de los grupos armados y su reinserción a la vida civil. La paz concebida de esta forma tiene muchas limitaciones, al no implicar necesariamente un entorno más seguro, un aparato judicial capaz de mitigar la impunidad, mejores condiciones económicas o la consolidación de un entorno más democrático.

Desde esta perspectiva, la consolidación de la paz está sujeta a un conjunto de decisiones que tienen que ver con la capacidad de planeación de un escenario postconflicto y la madurez con la que se aborden los diálogos. En este sentido la injerencia del Estado en la consolidación del monopolio de la fuerza, su disposición, como la de la sociedad civil de influir positivamente en el desarrollo de la justicia, la reconstrucción del aparato judicial, así como la generación de condiciones para la participación democrática son cuestiones fundamentales que hay que considerar.

## Bibliografía

- Azpuru, Dinorah, "Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes", en Cynthia Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin América*, Washington and Standford, Woodrow Wilson Center, 1999.
- Cruz, José Miguel, *Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa*, ECA, no. 588, Octubre de 1997.
- Curle, Adam, *Making Peace*, London, Tavistock Publications, 1971.
- De Soto, Álvaro y Del Castillo, Graciana, "Obstacles to peace building", en *Foreign Policy*, primavera 1994.
- Duffield, Mark, "NGO Relief in war zones: Towards an analysis of the new aid paradigm", en *Third World Quarterly*, London, 1997.
- Estudios Centroamericanos (ECA), *Justicia en El Salvador, una aspiración no cumplida*, San Salvador, 2001.
- Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means*, London, Sage, 1996.
- Licklider, Roy, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars", en *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, September 1995.
- Mack, Helen, El Salvador", en Valencia Villa, Alejandro (Ed.), *Verdad y justicia en procesos de paz o transición a la democracia*, Memorias del Seminario Internacional, Bogotá, 1999.
- M. McCleary, "Guatemala's Postwar Prospects", en *Journal of Democracy*, vol. 8.2, 1997.
- Popkin, Margaret, "La Amnistía salvadoreña: una perspectiva comparativa ¿se puede enterrar el pasado?", en *Estudios Centroamericanos*, año LIII, números 597-598, julio – agosto 1998.
- Przeworski, A., "Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia", en Schmitter y O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Walter, Barbara, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.