

Fiumara, María Paz. **Éxitos y fracasos: las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe.** Programa Regional de Becas CLACSO. 2004

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/fiumara.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA

RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

Éxitos y fracasos: las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití

María Paz Fiumara

Índice

Consideraciones iniciales	1
El Salvador	
La independencia y el ejército de la oligarquía	2
Los militares en el poder	4
<i>Guerra, desorden y violencia</i>	5
Primera fase de la transición: el golpe de 1979	7
El fin de la alianza automática oligarquía-Fuerzas Armadas. La izquierda unida y la gran ofensiva	8
<i>La guerra civil (1980-1992)</i>	9
Segunda fase de la transición: los acuerdos de paz y el proceso democrático	10
El contexto óptimo para los acuerdos de paz	10
El Acuerdo de Chapultepec	11
<i>Los productos de las negociaciones</i>	12
Desarme, Desmovilización y Reintegración	13
<i>Desmantelamiento del ejército del FMLN</i>	13
<i>Reforma de las Fuerzas Armadas</i>	14
<i>La nueva policía civil</i>	15
Elecciones en el contexto democrático	16
Haití	
Génesis violenta	17
<i>La revuelta de 1791 y la independencia violenta</i>	18
La primera intervención (estadounidense) y el legado militar	19
Primeros intentos y lentos pasos hacia una transición	21
Opresión y esperanza: ascenso y caída de los Duvalier (1957-1986)	21
La segunda intervención (internacional)	23
El fantasma de la democracia	24
La reforma: Desarme, desmovilización (y desmantelamiento) y reintegración	24
<i>Los defectos del programa</i>	27
<i>Los problemas de Aristide</i>	28
Elecciones sin Fuerzas Armadas	28
Elecciones fraudulentas y crisis	29
Profundización de la crisis: el círculo	30
Política y vudú	31
Consideraciones finales	32

Éxitos y fracasos: las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití

D. María Paz Fiumara

Consideraciones iniciales

A partir de fines de la década del setenta varios países de la región comenzaron a emprender el retorno a la democracia como régimen político y las intervenciones militares en los asuntos políticos parecieron formar parte del pasado. La posibilidad de la toma del poder por los militares dejó de ser aceptada por la comunidad internacional como patrón normal de regular la vida política de los países. Estos procesos de democratización dieron lugar a nuevas problemáticas relacionadas con la reconducción de las instituciones armadas, que cargaban con una larga historia de intervencionismos militares en las cuestiones políticas, económicas y sociales de los Estados. Dentro de estas nuevas problemáticas, las principales fueron aquéllas referentes a derechos humanos, presupuesto y el control civil en la toma de decisiones de defensa y seguridad. Dos décadas más tarde, ya en un contexto post-guerra fría, se agregaron nuevas dimensiones¹ a estas problemáticas – ligadas sobre todo a dos cuestiones: la desactivación de las hipótesis de conflictos bélicos convencionales y la introducción de un modelo neo-liberal. (Huntington, 1994)

Las transiciones de los países caribeños y de América Central² tienen características propias que las diferencian de aquéllas transcurridas en el Cono Sur. A diferencia de lo ocurrido en la América meridional³, en el primer grupo de países las transiciones estuvieron signadas por conflictos armados internos y una importante injerencia extranjera directa⁴. Tomaremos para el análisis los casos de El Salvador y Haití. Aunque numerosas diferencias entre estos dos países son evidentes, como los orígenes coloniales, la composición étnica de su población y las distancias culturales y de idioma resultantes entre ellos, tienen sin embargo una muy importante característica en común: el alto nivel de violencia política en el recorrido de la transición. No menos importante es la similitud en algunos indicadores socioeconómicos fundamentales: altísimos niveles de población por debajo de la línea de pobreza, exclusión social, desempleo y subempleo; gran incidencia del sector servicios en la formación del PBI, ausencia de industrias y una economía orientada históricamente a la exportación de productos primarios. El Salvador cuenta hoy con las tres armas tradicionales (Armada, Ejército y Fuerza Aérea), mientras que la Policía Nacional es la única fuerza operativa en Haití, luego de que las tres armas fuesen desmovilizadas *de facto*. Nuestra suposición al abordar este proyecto es que los diferentes roles que cumplen hoy las Fuerzas Armadas y de seguridad (o la inexistencia de alguna de éstas) en los dos países y los que podrán cumplir en el futuro dependieron en gran medida de las características particulares de sus transiciones. Procesos que, en ambos casos, se vieron influidas, impedidas, ayudadas e incluso forzadas por la intervención internacional.

Un aspecto central de los procesos de transición ha sido el control civil sobre las Fuerzas Armadas, una variable clave en la consolidación democrática. En un régimen democrático, los civiles están a cargo de los asuntos de la nación y entre ellos, de controlar el uso de la fuerza por parte del Estado y sus instrumentos (tanto fuerzas de defensa como de seguridad)⁵. (Agüero, 1999). Por supuesto que esta variable no es suficiente para hablar de transición democrática ni de la consolidación del régimen. Otras variables que hacen al estudio de las transiciones son el fortalecimiento y estabilización de las instituciones democráticas para otorgarles capacidad efectiva de gobierno y posibilitar el control civil: la participación de los ciudadanos en el fortalecimiento y respeto al régimen, contribuyendo, entre otras maneras, a generar (y respetar) lazos sociales basados en la tolerancia y la cooperación; y un grado importante de confianza internacional, necesaria para que el régimen pueda consolidarse más fácilmente y con cierto apoyo externo⁶.

Un segundo elemento esencial, íntimamente ligado con la idea de control civil, lo conforman las *relaciones cívico-militares*, entendidas como la dinámica de la relación existente entre determinada sociedad, que se encuentra expresada y representada (con los problemas de legitimidad que esto implica) en un Estado y el instrumento militar del mismo. En el frágil contexto de la democratización, las Fuerzas Armadas pueden no estar dispuestas a prestar obediencia a instituciones civiles que recién se encuentran en su etapa formativa ya que es sensato afirmar que la celebración de elecciones democráticas no es condición suficiente para la democracia ni para el control civil democrático de las fuerzas armadas. Eso determina la necesidad de un proceso por el cual las Fuerzas Armadas abandonen el doble rol de protectores de amenazas internas y externas, re-encausándolas hacia su rol de protectores de la defensa nacional (seguridad *externa*) al tiempo que debe evitarse el uso de las Fuerzas Armadas como medio para la solución de conflictos internos en el largo plazo.

Para comprender a los actores que formaron parte de los procesos de democratización tanto como la actualidad de Haití y El Salvador, sin embargo, es necesario que nos retraigamos primero a la génesis y desarrollo de estos actores en cada uno de los casos. Por otra parte, creemos que la especificidad de cada país es mejor comprendida si tenemos en cuenta no sólo el papel histórico de las Fuerzas Armadas y de seguridad sino también la particular formación de las dos naciones. Es por eso que dedicaremos parte de nuestra atención a los procesos históricos que forjaron a las sociedades haitiana y salvadoreña tanto como a sus órganos militares de defensa y seguridad.

Una vez que hemos recorrido el desarrollo de estas sociedades entraremos en los períodos en los cuales se iniciaron las transiciones en sus regímenes políticos. Para los efectos de este trabajo, entenderemos por *régimen político* el conjunto de pautas que regulan el acceso a los cargos de gobierno, las características de los actores que quedan dentro y fuera de la posibilidad de este acceso y determinan los márgenes de acción una vez en el poder. Estas pautas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas por aquéllos a los cuales hacen referencia. (O'Donnell y Schmitter, 1986:73). Cuando nos referimos a la transición estamos haciendo referencia al período que se extiende desde que un determinado régimen deja de existir hasta la consolidación de uno nuevo. Durante este período el régimen saliente abandona algunos de sus rasgos pero el sistema no ha adquirido aún las estructuras del régimen por emerger. (Morlino, 1987). Es en el corazón de este período que ambos países emprendieron distintas reformas a sus fuerzas de defensa y seguridad, redefiniendo así su rol.

Por último, veremos el grado en el que el proceso de democratización logró avanzar en cada uno de los casos a través de un breve análisis de los últimos procesos electorales en un nuevo contexto: la reforma hecha a las fuerzas de defensa y seguridad como medio para lograr la democracia. Este aspecto nos servirá para analizar hasta qué punto las reformas llevadas adelante pudieron garantizar o no un proceso democrático.

El Salvador

La independencia y el ejército de la oligarquía

Esta nación centroamericana se ha visto azolada por una historia de sangrientos conflictos a lo largo de su historia. Los españoles asentados en Nueva España (México) comenzaron a intentar la expansión hacia América Central. La primera expedición a El Salvador, llamado Cuzcatlán por los habitantes nativos (pipiles, lencas y chortíes), fue liderada por Pedro de Alvarado en 1524. La firme resistencia⁷ de los nativos, que obligó la retirada española a Guatemala, implicó la necesidad de otras dos expediciones (en 1525 y 1528) para subsumir a los indígenas. Ante la imposibilidad de extraer metales preciosos (los pocos que había requerían mucho tiempo y trabajo) los conquistadores terminaron optando por explotar el único recurso posible: la tierra.

La poca docilidad indígena justificó que los conquistadores organizaran administrativamente la zona como una región dependiente de la Capitanía General de Guatemala, título otorgado a las zonas coloniales de frontera o a aquellas que por lo indómito de su población requerían un gobernador militar que se hiciera cargo de los gastos necesarios para mantener en pie de guerra un importante destacamento militar. Grandes porciones de tierra eran concedidas por la corona a través del sistema de *encomiendas*, en un principio y de *repartimientos*, a partir de mediados del siglo XVI. Ambos sistemas se basaban en el abuso y desprecio hacia los indígenas de parte de *peninsulares* y *criollos*. Para que esto funcionara se requerían milicias que fuesen capaces de ahogar eventuales rebeliones indígenas, recolectar impuestos y asegurar la permanencia y el cumplimiento de la mano de obra indígena. Cuando los terratenientes comprendieron la ventaja del monocultivo para la exportación, comenzó la producción a gran escala de cacao, seguida por el índigo⁸, que posicionó a San Salvador como segunda ciudad en importancia de la Capitanía General de Guatemala. El legado socio-económico de la conquista fue la consolidación de la trascendencia del uso de la tierra (aunque para la exportación, en cambio de la subsistencia) y un sentido casi nulo de identidad nacional: las lealtades continuaron siendo familiares o, como mucho, locales. Además, la estructura jerárquica de la Iglesia complementaba la estratificación social. Las milicias empleadas en el período colonial serían lo que después de la independencia formarían las fuerzas armadas.

La independencia salvadoreña estuvo marcada por una serie de funestos acontecimientos en los que se expresaban no sólo las ansias de independencia de una *élite* criolla sino el conflicto étnico-clasista entre la población indígena y esta proto-oligarquía. En 1811 tuvo lugar un primer levantamiento mestizo en busca de la autonomía que fue ferozmente reprimido, tres años después una nueva revuelta dio paso a siete años de guerra civil (o de independencia, según el punto de vista). En septiembre de 1821 las colonias de la Capitanía General de Guatemala declararon su independencia de España. Como respuesta a los intentos fallidos de Agustín de Iturbide de anexionar las ex colonias a México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica establecieron las Provincias Unidas de Centroamérica en 1823, año en el cual fue formalmente creado el Ejército salvadoreño mediante la unión de varios cuerpos de caballería y cuya función era luchar contra las incursiones del autoproclamado emperador Iturbide. Divididas en torno a conservadores y liberales, las Provincias Unidas no pudieron funcionar como la unidad pretendida; más bien las luchas fueron constantes. En este sentido, el Ejército del presidente Arce se involucró en las luchas entre las fuerzas de esos dos bandos. Las constantes tensiones y el nivel de violencia llevaron a que los cinco estados abandonaran los esfuerzos de unión y declararan la independencia de forma separada. Para El Salvador, esto ocurrió en 1841⁹.

A partir de mediados del siglo XIX la integración en la economía mundial a través de la producción cafetalera permitió la consolidación de una oligarquía productora que progresivamente fue ganando poder político, sobre todo en referencia al apoyo financiero que daba al gobierno (un promedio del 60% de los ingresos entre 1870 y 1914 se derivaba de la producción cafetalera). Esta oligarquía llegó a conocerse como las “14 familias”¹⁰ encabezadas por los Meléndez-Quiñones. A diferencia del resto de los ejércitos de la región, el salvadoreño se había convertido a mediados de siglo en una fuerza bastante disciplinada compuesta de infantería, caballería y artillería. La prioridad que para la oligarquía tomó el monocultivo determinó un cambio en las nacientes fuerzas armadas, cuya misión pasó de la defensa (externa) a la seguridad (interna); el ejército confería seguridad a la *élite* contra las frecuentes revueltas campesino-indígenas. La oligarquía, a cambio, protegía los intereses del Ejército –formado casi en su totalidad por oficiales criollos- y garantizó su profesionalización y expansión. Entre 1911 y 1913 se crearon la Comandancia en Jefe, un cuerpo de entrenamiento y un sistema de reservas que favorecieron a la profesionalización de la fuerza. La Guardia Nacional (GN) fue creada en 1912 para proveer seguridad en las fincas cafetaleras. Esta fuerza actuó como gran disuasor de cualquier demanda campesina¹¹. A

pesar de la participación de conservadores en los asuntos salvadoreños, el período 1871-1927 es conocido como el Estado liberal. La Iglesia no había tomado en El Salvador el poder que sí tuvo en otros países de la región, por lo tanto el Estado tenía más margen para conducirse de acuerdo con los aspectos del liberalismo económico. No hubo en este período cambios de la estructura social, aunque sí *en* ella, particularmente, dentro de la oligarquía que agregó a sus filas los nuevos barones cafetaleros e inmigrantes que se integraban mediante el matrimonio a las familias oligárquicas. El sistema no tuvo importantes ajustes: los pocos a los que beneficiaba (la oligarquía, los altos funcionarios gubernamentales y la Alta Comandancia militar) estaban satisfechos con el *statu quo*.

Los militares en el poder

Es a partir de 1931 y la llegada del general Martínez al poder que se puede verificar más claramente la vinculación entre *élite* terrateniente y fuerzas armadas. La crisis de 1929 golpeó duramente la economía salvadoreña. Entre 1928 y 1931 el precio internacional del café cayó un 54%, lo que por supuesto fue más duro para los campesinos que para la oligarquía. Los suministros alimenticios, que a causa del expandido monocultivo dependían de las importaciones, también se redujeron. Los trabajadores rurales comenzaron a prestar más atención a líderes revolucionarios como Agustín Farabundo Martí. Aunque el presidente Araujo comenzó reprimiendo las manifestaciones, más tarde cambió su estrategia y propuso elecciones municipales para diciembre de 1931 en las que permitió la participación del Partido Comunista de El Salvador (PCES). Esta concesión generó descontento en la oligarquía y en mayor medida, en las fuerzas armadas. Araujo fue derrocado por un golpe y tomó el poder su ex vicepresidente y ministro de guerra, el general Maximiliano Hernández Martínez. El general permitió igualmente la participación electoral del PCES pero prohibió que los comunistas ganadores asumieran sus cargos. Esta denegación, sumada a la deteriorada situación económica, catalizó la revuelta campesino-indígena de Izalcó de 1932 que fue ahogada en sólo tres días. Fue recién entonces que comenzaron las represalias: el proceso conocido como *la matanza* acabó con la vida de entre 15mil y 30mil campesinos (en su mayoría indígenas). Por primera vez la institución militar, como tal, había conducido un golpe ante la posibilidad de un potencial giro político hacia la izquierda y de acuerdo con los intereses de la oligarquía. Desde 1931 y por medio siglo¹² los militares, apoyados por la oligarquía, tomarían las riendas de las cuestiones políticas de El Salvador a través de represión, fraudes electorales y golpes. En el período 1931-1970 ocho de los nueve presidentes fueron militares; el único presidente civil gobernó cuatro meses hasta que fue reemplazado por un militar.

Aunque la represión institucionalizada fue una de las herramientas favoritas de Martínez, se iniciaron algunas reformas guiadas desde el gobierno, impulsadas por sectores reformistas de las fuerzas más que nada para evitar levantamientos similares al de 1932. Aunque poco significantes hubo algunas mejoras para el sector de la población más desposeído; se estableció una institución de ayuda conocida como Mejoramiento Social, se continuó con el plan de redistribución (muy limitada) de tierras iniciado por Araujo y se trató de proteger la producción artesana local. En parte debido a sus orígenes humildes y a algunas particularidades personales del líder, la oligarquía no veía en él una figura predecible. Lo que en principio fue una leve desconfianza se profundizó con el intento de Martínez de aumentar los impuestos a las exportaciones y sus anhelos de permanecer en el poder después de 1944 no mediante elecciones sino por disposición parlamentaria. Aunque el intento de golpe falló, el aumento del descontento y un paro general lo obligaron a renunciar al cargo. Su sucesor, el general Andrés Ignacio Menéndez fue derrocado después de cinco meses en el poder y fue reemplazado por el director de la Policía Nacional (PN), coronel Osmin Aguirre y Salinas cuyo régimen continuó con las elecciones programadas para enero de 1945, pero aseguró la victoria de su candidato, el general Salvador Castañeda Castro. Ante la incertidumbre política abierta desde 1944 Castañeda procuró deshacerse de los miembros

más reformistas de la fuerza, enviándolos a entrenar fuera del país. Pero la importancia de este sector se hizo notar en 1948, cuando Castañeda intentó extender su mandato y fue derrocado por un incruento golpe de la Juventud Militar, que se conoció como la “Revolución de 1948”.

Desde la Revolución de 1948 hasta 1979 la alianza entre militares y burguesía gobernó a través del Partido Revolucionario Unidad Democrática (PRUD). El PRUD ganó todas las elecciones hasta el golpe de 1960 gracias a que los militares retuvieron la capacidad de fiscalizar las elecciones y revisar el recuento de los votos. Luego de la restauración del anterior sistema por una nueva asonada militar el PRUD fue reemplazado por el Partido de la Conciliación Nacional (PCN). Manteniendo el esquema donde las elecciones simulaban un sistema democrático gracias a que a la oposición más moderada le era permitido participar, pero donde los partidos que no adherían a las políticas de fondo de la alianza gobernante eran proscriptos y perseguidos; la alianza entre “los 14” y los militares retuvo el control.

El golpe cambió la percepción propia del Ejército, que comenzó a verse como guardián del cumplimiento de la ley y de la soberanía nacional. En adelante, los militares se considerarían guardianes de la Constitución y no, como hasta entonces, un ejército privado de la oligarquía. Sin embargo, el Ejército nunca legitimó tal rol: evitó desafiar el poder de la oligarquía (y sus intereses), no implementó reformas sustantivas; más importante aún, no puso el gobierno en manos civiles. De hecho, creó su propio partido (cuya victoria aseguró mediante sucesivos fraudes) y buscó nuevas alianzas informales con la oligarquía. La junta cívico-militar así establecida gobernó por casi dos años hasta que abrió el juego electoral en marzo de 1950. Durante ese lapso obligó a todos los oficiales de rango igual o mayor a Teniente Coronel a renunciar. El miembro más prominente de la junta, mayor Oscar Osorio, renunció a la misma y se convirtió en candidato presidencial del Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD). Cuando derrotó al Partido de Acción Renovadora (PAR) y se aseguró la presidencia, intentó modelar al PRUD a semejanza del mexicano Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque nunca logró una similitud real (en gran parte por la diferente génesis de ambos partidos). La posibilidad de que el pluralismo político que parecía estar gestándose se concretara fue desalentada en la elección de su sucesor, el teniente coronel José María Lemus, cuando dos de los tres candidatos “rivales” fueron descalificados y Lemus ganó el improbable 93% de los votos.

Una nueva caída de los precios de las exportaciones y la sanción de una ley electoral que impedía la efectiva oposición socavaron la poca satisfacción para con el gobierno de Lemus. Más tarde, la influencia de la Revolución Cubana estimuló varias manifestaciones que pedían la renuncia del presidente y la imposición de un sistema democrático. La respuesta del gobierno consistió en abandonar las pocas reformas, aumentar la represión, prohibir la libre expresión y encarcelar a todo disidente político que la voluntad de Lemus comandara. Para la *élite* el desarrollo económico no era posible en tal ambiente; la insipiente clase media se sintió igualmente amenazada; los militares no estaban dispuestos a apoyar a un presidente que había “perdido el control”. Un golpe derrocó a Lemus en octubre de 1960. La nueva junta cívico-militar que asumió el control contaba con Fabio Castillo, un profesor simpatizante de la Revolución Cubana. Su presencia convenció a la *élite* económica y a los sectores militares más conservadores de que el gobierno estaba influenciado por el comunismo. Una vez más, ante la percepción de inestabilidad (léase: giro a la izquierda) los militares actuaron derrocando a la junta en 1961, estableciendo una nueva. Prometieron elecciones.

Aunque algunos grupos de centro e izquierda comenzaron a organizarse para las elecciones de 1962 no constituyeron un desafío concreto a las posibilidades de victoria del teniente coronel Julio A. Rivera (miembro de las juntas de 1960 y 1961), candidato del Partido de Conciliación Nacional (PCN). Este último se había conformado producto de una fractura en el Partido Demócrata Cristiano (PDC)

fundado en 1960. Aunque la oposición no pudo obtener poder real, sí logró alguna voz en el gobierno gracias a que Rivera modificó el sistema electoral para permitir la representación proporcional en el Parlamento. En las elecciones de 1964, primeras bajo el nuevo sistema, el PDC ganó trece bancas aunque el PCN retuvo la mayoría. Uno de los fundadores del PDC, Napoleón Duarte Fuentes, ganó la intendencia de San Salvador y sus programas le permitieron obtener la victoria en dos reelecciones consecutivas y ganar una base de apoyo mayormente formada por la clase media. El éxito de su administración lo convirtió en una figura de relevancia nacional. Durante los años del PCN las Fuerzas Armadas continuaron gobernando El Salvador; el gobierno, a su vez, no dejó de atender los intereses de la *élite* económica. Las elecciones de 1967 llevaron nuevamente a la presidencia al candidato del PCN, pero el apoyo obtenido tanto por el PDC como por el PAR (cuya naturaleza percibida como comunista generó un extenso debate en el período electoral) contribuyó a la consolidación del proceso político como medio de expresión popular.

Guerra, desorden y violencia

La llamada “Guerra del Fútbol”¹³ entre El Salvador y Honduras tuvo su origen en las asimetrías económicas. Honduras era más extensa y estaba menos poblada; su economía se encontraba menos desarrollada. La densidad demográfica de El Salvador era de las más altas de la región; la presión que ejercía la concentración de la tierra en pocas manos sólo pudo ser controlada durante décadas por las Fuerzas Armadas. Junto a la represión, la migración a Honduras permitió aliviar la tensión ocasionada por la falta de tierra fértil. Muchos salvadoreños cruzaban la frontera en busca de tierras que luego ocupaban (que en 1969 alcanzaban los 300 mil), mientras otros establecían comercios. En gran medida, los comercios salvadoreños en Honduras eran vistos como causantes de la disparidad económica; la ocupación ilegítima de tierras hondureñas agregaba un “insulto territorial”. La tensión ya existente aumentó cuando el presidente hondureño López Arellano desempolvó una antigua ley de reforma agraria para expulsar a los ocupantes provenientes del país vecino; relatos, imágenes y rumores sobre la violenta expulsión circularon por todo El Salvador. Aunque la crisis de 1929 había sido superada gracias a la represión y capacidad de maniobra de la *élite* económica, la falta de un ajuste estructural que adaptara la economía al nuevo escenario internacional terminó haciendo eclosión a fines de la década del sesenta. Finalmente, la debacle económica producto de la guerra preparó el terreno para el desorden político.

Aunque el conflicto bélico no había durado demasiado¹⁴, tuvo graves consecuencias para el gobierno salvadoreño: a los costos propios de la guerra se sumó el cierre de fronteras –y por lo tanto de comercio– lo que a su vez ocasionó la pérdida de la importante válvula de escape económica que había provisto la migración. Los que retornaron no pudieron reemprender el tipo de agricultura que habían practicado en Honduras. El cultivo estacional de café sufrió un exceso de oferta de mano de obra producido por el flujo de los retornantes. El debate sobre la desigual distribución de tierras volvió a un primer plano y con él, la demanda por una reforma agraria, en torno a la cual giró la contienda para las elecciones de 1972. El Partido Demócrata Cristiano, situado al centro del espectro político, se había convertido en el principal opositor al PCN. Se presentó como el partido mayoritario de la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), cuyo candidato era Duarte. A pesar de que el resto de los partidos que la conformaban tenían una ideología más próxima a la izquierda que el PDC, la plataforma fue una moderada que llamaba a una reforma medida y el respeto a la propiedad privada. La elección que pudo haber hecho historia con una “solución de centro” no pudo contra la determinación de los militares de mantener su monopolio sobre los asuntos políticos de El Salvador.

Aunque todas las fuentes indican que Duarte había ganado las elecciones de 1972, el gobierno suspendió el conteo e inició un recuento que arrojó victorioso al candidato del PCN, el coronel Arturo A. Molina; lo que defraudó a muchos seguidores y partidarios del PCN –incluidos miembros de las fuerzas

armadas. Como en 1960, un sector progresista de las Fuerzas Armadas se unió al PDC e intentó un golpe, pero esta vez sin éxito: el sector conservador quedó a cargo de las fuerzas y del gobierno. Éste decidió recurrir a métodos distintos que la represión oficial y el fraude. Comenzó entonces a “delegar” funciones a la campesina Organización Democrática Nacionalista (Orden) –que había sido creada por Rivera con el apoyo de la GN en 1968. Esta organización paramilitar sirvió como auxiliar de las fuerzas gubernamentales en el área rural y llegó a contar con más de 50mil miembros. Los partidarios del PDC se convirtieron en blanco de la represión militar, lo que destruyó las posibilidades de su oposición electoral (y con ello, las posibilidades de *la* oposición electoral). Sus dirigentes fueron forzados al exilio y sus miembros “empujados” a la izquierda. El ataque gubernamental contra el centro terminó así generando la extrema izquierda.

Para la década del setenta la alianza entre la oligarquía y Fuerzas Armadas había sufrido ya dos fracturas –en 1960 y en 1972- expresadas por los golpes militares y los consiguientes contragolpes que habían reestablecido el control. Al tiempo que el centro político se vaciaba y la alianza de derecha se debilitaba, se originaron tres organizaciones de izquierda que ante el fracaso de las posiciones más moderadas comenzaron a buscar el cambio mediante las armas. Universitarios y disidentes del PCES fundaron las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) en 1970. En 1971 el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) fue formado por otros disidentes del PCES junto al ala más radical y desilusionada del PDC. Más adelante, la división del ERP llevaría a la creación de las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN). Pero sólo gracias a las organizaciones populares de mediados de esta década es que la izquierda logró su crecimiento y expansión: el Bloque Popular Revolucionario (BPR), afiliado al FPL; el Frente de Acción Popular Unida (FAPU), afiliado a las FARN y las Ligas Populares del 28 de febrero (LP-28), afiliadas al ERP. Las organizaciones populares tenían bases de sustento, tácticas y demandas similares; pero algunas diferencias políticas (sobre todo las relacionadas con las estrategias para llevar a la izquierda al poder) y rivalidades entre los grupos armados a los que estaban afiliadas no permitieron que unieran esfuerzos hasta la siguiente década.

El crecimiento de la izquierda fue respondido por la espantada oligarquía mediante la financiación de los escuadrones de la muerte¹⁵, formados por militares y ex militares. El gobierno complementó estas tareas con una fuerte represión. En 1977 un fraude ya demasiado evidente llevó al poder al candidato que representaba al grupo más conservador del PCN: el general Carlos Humberto Romero Mena. Con él, todo rasgo de apertura política fue cancelado y aumentó la represión, lo que a su vez profundizó el nivel de polarización de la izquierda. La sanción de la ley de Defensa y Garantía del Orden Público de noviembre de ese año eliminó casi todas las restricciones legales a la violencia contra civiles¹⁶ y acabó oficialmente con cualquier fachada superficialmente democrática de El Salvador. Pero el endurecimiento de la legislación estuvo lejos de aplacar el clima político; muy al contrario, la escalada de violencia se aceleró y profundizó. Como los actores más belicosos de la izquierda ya habían pasado a la clandestinidad, la represión (oficial o paramilitar) se encargó de encarcelar, exiliar o asesinar a los representantes más moderados de entre quienes se oponían al general Romero. La réplica consistió en una ola de secuestros de empresarios, atentados y ejecuciones de funcionarios públicos. En marzo de 1978 una marcha del BPR fue respondida por grupos paramilitares, con el visto bueno del gobierno, con la masacre de San Pedro Perulapán.

Primera fase de la transición: el golpe de 1979

Fue con el golpe de 1979 que se dieron los primeros pasos hacia la transición, ya que significó un quiebre dentro del régimen autoritario. Esta primera etapa de la transición recorrió toda la guerra civil y terminará recién en 1989/1992, cuando los dos grandes actores de esa década decidieron

comenzar a negociar un proceso de paz e instaurar finalmente firmar el Acuerdo de Chapultepec. Esto no significa decir que durante el período 1979-1989 el gobierno no fuese autoritario, por supuesto. Los detentadores del poder no dejaron de privilegiar el mando sobre la búsqueda de consenso. Un grupo ejerció el poder en el marco de un pluralismo muy limitado; los partidos de oposición del período existían nominalmente (sin poder tener incidencia real en el proceso político) o como satélites del partido gubernamental, contribuyendo con él más que conformándose como una *opción* real. Aunque no se celebraron elecciones libres y limpias sí hubo elecciones populares. (Stoppino, 1995:125) Éste último rasgo no debe ser tomado livianamente: la existencia de elecciones fraudulentas no tiene las mismas consecuencias que la ausencia total de elecciones. El pueblo salvadoreño salió de esta etapa con la *costumbre* de asistir a las urnas. Por supuesto que este dato no sería relevante si lo que seguía a este período era una continuación o profundización del régimen autoritario, pero la relevancia recién se materializaría con los acontecimientos de la década posterior. Para 1979 el país contaba con la estructura económica y social más rígida e inequitativa de toda América Latina. “Los 14” –los grupos económicos más poderosos- dominaban todos los campos de la vida salvadoreña. Originalmente empresas familiares, “los 14” se convirtieron en un conglomerado de sociedades vinculadas por lazos familiares ampliados que controlaban la principal fuente de divisas del Salvador: la producción y exportación de café. Asimismo, controlaban el crédito a través de la propiedad de la mayoría de los bancos nacionales, prácticamente la totalidad de la tierra productiva y todas las actividades industriales.

Más preocupado por las “consecuencias de izquierda” que significarían las constantes violaciones a los derechos humanos que por el respeto a los mismos, Estados Unidos presionó al gobierno salvadoreño para que disminuyera el nivel de violencia y logró que el general Romero cancelara las leyes represivas. Esto, sin embargo, no fue suficiente para pacificar al país: la “moderación” de Romero fue mal vista por la *élite* y el sector duro de las Fuerzas Armadas, que le retiraron su apoyo; las promesas de reforma política no fueron creídas ni por la izquierda ni por los Estados Unidos. El ejército, la GN y los grupos paramilitares siguieron operando a pesar de la supuesta orden de limitar la represión dada por el Presidente. El gobierno quedó así sin el apoyo de ninguno de los sectores que podrían permitirle mantenerse en el poder. Una nueva Juventud Militar liderada por el coronel Adolfo A. Majano Ramos, preocupada por evitar una repetición de lo ocurrido en Nicaragua, derrocó a Romero el 15 de Octubre de 1979.

En el medio de la violenta polarización tanto de la izquierda como de la derecha, la junta de reformistas prometió el fin de la violencia desde el gobierno y la realización de reformas, incluida la agraria, para acabar con la anticuada estructura económica y social que había dominado hasta entonces. Civiles de la oposición moderada fueron invitados a formar parte de la junta, en tanto el gabinete se formó con representantes de la mayoría de los actores políticos de ese entonces, incluida la izquierda. El problema central de la junta era su credibilidad. Aunque el ERP y el BPR concedieron un cese el fuego de treinta días para que la junta pudiera demostrar su aparente buena voluntad, el intento de conciliar los intereses de una sociedad dividida y fuertemente polarizada no le proporcionó a la junta el apoyo de ningún sector. Al proponer la concreción de las reformas de una Plataforma Común que había sido elaborada por la Ligas Populares, se aisló de la derecha. Al no poder dar respuesta al problema de la violación de derechos humanos y no controlar la acción de los grupos paramilitares, se aisló de la izquierda¹⁷. Las investigaciones prometidas sobre las violaciones a los derechos humanos y el paradero de los desaparecidos (más de 300 registrados hasta ese momento) duraron dos semanas. No se encontró a ningún desaparecido y a pesar de que la participación de oficiales de las Fuerzas Armadas era bien conocida, no se hizo ningún arresto¹⁸: si bien los reformistas se oponían ideológicamente a los conservadores, cuando tuvieron que elegir entre el compromiso del cambio y la lealtad a las Fuerzas Armadas de las que formaban parte, eligieron la lealtad. (LeoGrande y Robbins, 1980: 1093 y ss.)

El fin de la alianza automática Oligarquía-Fuerzas Armadas. La izquierda unida y la gran ofensiva

Después de escasos cuatro meses en el poder, la junta fue reemplazada por otra que formó un nuevo gobierno con el PDC pero sin representantes de la izquierda. La nueva junta trató de cumplir con el resto del programa de reformas, al mismo tiempo que prometía poner fin a los temores de la derecha acerca del avance de la izquierda. Para ello, olvidándose de buscar apoyo popular, aumentó la represión; y contrariamente a la anterior junta, atacó los intereses de la oligarquía. Paralelamente, sin embargo, disolvió a la ORDEN y a la Agencia de Nacional de Seguridad de El Salvador (ANSESAL), una delegación de inteligencia estatal que planificaba las acciones de ORDEN. Creó el Instituto Nacional del Café (INCAFE), monopolizando la exportación de café; prometió la expropiación y redistribución de tierras y en 1980 nacionalizó los bancos. Estas medidas eran parte de las buscadas por los sectores más reformistas y las más temidas por la clase terrateniente, parecería inverosímil que un gobierno militar pensara en llevarlas adelante. Pero la junta había aprendido, gracias al fracaso del primer gobierno, que la alianza entre la oligarquía terrateniente y las Fuerzas Armadas estaba herida de muerte.

Durante cuarenta años la alianza había funcionado porque las Fuerzas Armadas aportaban seguridad y “los 14” con sus empresas aportaban crecimiento (y apoyo directo) económico. Para los inicios de la década del ochenta quedaba demostrado que ninguna de las dos partes podía cumplir con su compromiso. Las Fuerzas Armadas como institución competían con los paramilitares y con los grupos armados de izquierda desde principios de la década del setenta. La misma falta de confianza que llevó a la oligarquía a hacerse cargo de su propia seguridad, llevó a los militares a asegurarse una base económica que les permitiera sostener el poder sin depender de otro grupo. Sería difícil entender la nacionalización de la banca y del comercio de café desde otro punto de vista. La nueva estrategia de la junta cívico-militar pareció perseguir dos objetivos: adquirir autarquía económica llevando adelante cierto número de reformas que supongan contentaría a los sectores moderados de la izquierda y controlar la situación política con el aumento de la represión. Sin embargo, las nacionalizaciones alienaron a un importante sector de la derecha; Miguel Ángel Salaverría, miembro de “los 14”, expresó que “poco después algunos de mis amigos dijeron: ‘vamos a pelear contra esto’ y se volvieron...casi guerrilleros”¹⁹.

La guerra civil (1980-1992)

La represión había forjado la unificación de la izquierda que se cristalizó con la formación del Frente Democrático Revolucionario (FDR)²⁰, quien conjuntamente con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)²¹ lanzó la “Ofensiva Final” de enero de 1981. Esta ofensiva contra el régimen suponía la consolidación del Ejército Popular Salvadoreño, con la incorporación masiva de distintos sectores campesinos y urbanos. La red logística del FMLN, sin embargo, no estaba preparada para la operación de alcance nacional que el grupo pretendía. La deficiencia de armas y entrenamiento de los combatientes se enfrentó con la cohesión de las Fuerzas Armadas que pudieron repeler la mayor parte de los ataques. La Ofensiva Final fue frenada gracias al apoyo estadounidense a las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES), pero evidenció que el apoyo popular que el Frente predecía y en el cual confiaba no era tan amplio: la esperada insurrección a nivel nacional nunca se materializó. Aunque el Frente no consiguió sus objetivos militares, la acción logró la atención internacional y el reconocimiento del FMLN como fuerza política. Desde ese momento en adelante se debatió en El Salvador una larga y cruenta guerra civil con un saldo de más de 300mil refugiados y entre 60mil y 75mil muertos, en su mayoría civiles. El FMLN llegó a controlar extensas porciones (“zonas de control”) del territorio salvadoreño²² especialmente en la zona limítrofe con Honduras, donde concentró sus bases de apoyo y logró movilizar 25mil hombres armados en el momento más álgido de los combates. La permanente contención por parte

de las FAES llevó al establecimiento de una guerra de posiciones en la cual ninguno de los dos bandos sería capaz de lograr una victoria decisiva.

A partir de los comienzos de la década del ochenta, la misión de las Fuerzas Armadas tuvo como objetivo principal la contrainsurgencia. Esto llevó a una reorientación²³ dentro de las fuerzas –que habían sido entrenadas y equipadas para una eventual guerra con el país vecino- hacia formas menos convencionales que permitieran desplegar una guerra contrainsurgente contra un enemigo elusivo y apoyado por varios actores externos²⁴. Algunos intentos de reforma política y económica se realizaron mientras la junta permaneció en el poder, pero el asesinato en 1980 del arzobispo de San Salvador, Oscar Romero²⁵, por un escuadrón de la muerte de extrema derecha profundizó la confrontación entre los distintos sectores.

Durante el gobierno de Magaña (1982-1984) se sancionó la Constitución de 1983. Lo sucedió en la presidencia Napoleón Duarte Fuentes²⁶, quien llegó al cargo a través de un poco legítimo proceso electoral y con la ayuda de US\$ 1,8 millones otorgados por Estados Unidos para asegurar la victoria del candidato del PDC²⁷. Durante su mandato tuvieron lugar las primeras conversaciones de paz, conocidas como Esquipulas I, pero que no lograron ningún resultado. Cinco años más tarde, en 1989, ante la incapacidad de Duarte de proveer paz y prosperidad, asumió el poder una agrupación de derecha, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)²⁸. (Call, 2002: 549) La acción del FMLN fue más imponente que nunca: asaltó la capital y durante diez días combatió con el objeto de forzar una negociación que recién en 1992 se materializaría en un acuerdo de paz. La existencia y ampliación de la ARENA demostró a los sectores conservadores y económicamente poderosos de la sociedad que podían obtener una representación política y electoral que no dependiera de las Fuerzas Armadas como institución.

El golpe de 1979 abrió paso a la primera fase de la transición significó un quiebre dentro del régimen militar. Así como la represión de las juntas que siguieron a la de 1979 impulsó la unión de la izquierda, la guerra civil creó las condiciones que hicieron posible la negociación de la paz y la necesidad de la democracia. Las Fuerzas Armadas demostraron que eran un actor institucional por más diferencias internas que hubiera entre “halcones” y “palomas”. Más allá de la represión, es el intento (aunque parcial) de dar alguna solución a las profundas desigualdades económicas lo que permite vislumbrar un cambio, que en retrospectiva es claro pero cuyos resultados en ese entonces eran más que inciertos.

Segunda fase de la transición: los acuerdos de paz y el proceso democrático

La segunda fase de la transición puede dividirse a la vez en dos etapas secuenciales. La primera de ellas se inaugura cuando los dos grandes actores comienzan las negociaciones en 1989 y firman el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992, y abre paso a un corto pero agitado período de dos años que cubre la implementación de los acuerdos. Es durante este lapso que el ejército del FMLN fue desmantelado y el Frente se convirtió en un partido político; las Fuerzas Armadas atravesaron un proceso de reforma durante la cual se desmovilizó a la mitad de sus efectivos, se reformuló su misión y se separaron las fuerzas de defensa de las de seguridad. La segunda fase comenzó con las primeras elecciones democráticas de 1994 y es durante la cual los salvadoreños tendrán que tratar las cuestiones que no habían sido cubiertas por los tratados. El empate estratégico de la ARENA y el FMLN, la naturaleza de estos actores y el favorable contexto internacional – dado por un giro en los intereses de los actores internacionales más importantes- contribuyeron a la plausibilidad del proceso de paz y de su implementación.

El contexto óptimo para los acuerdos de paz

Cada actor tenía sus propios incentivos para buscar la paz, además de los externos. Durante la guerra, la estrategia del FMLN había consistido en quebrar la unión entre *élite* económica y los militares a través del “sabotaje económico”. Como algunos de los sectores que la ARENA representaba estaban formados por empresarios, comerciantes y financistas, el partido de derecha tenía poco que perder y mucho que ganar si se embarcaba en el proceso de negociación: un acuerdo de paz probablemente acabaría con el sabotaje económico y abriría el camino para la recuperación e inversión. La poderosa maquinaria electoral de la ARENA, a la vez, le daba al partido la suficiente confianza para entrar en una contienda electoral con el FMLN. Una primera ronda de negociaciones fue suspendida en octubre de 1989. En noviembre, el FMLN llevó adelante una ofensiva²⁹ que falló militarmente, pero fue un éxito político. Durante la respuesta de las Fuerzas Armadas una unidad militar dio muerte a seis jesuitas y dos civiles, cuyos homicidios luego intentaron cubrir. Las FAES, que no habían conseguido derrotar ni contener a las fuerzas del Frente a lo largo de la guerra civil, dependían en gran medida de las contribuciones de Estados Unidos en materia de equipamiento, municiones y repuestos; el asesinato de los jesuitas tuvo un fuerte impacto en el Congreso estadounidense y disminuyó las probabilidades de que la ayuda militar continuara. La ofensiva de noviembre, además, marcó los límites del apoyo político al FMLN por el nuevo fracaso de la insurrección masiva a la que había llamado. (Holiday y Stanley, 2000)

En cuanto al contexto internacional, tanto la desaparición de la URSS como la derrota del frente sandinista en Nicaragua revelaron al FMLN que las posibilidades de cambio eran mayores mediante la negociación que a través de la toma del poder. Para la *élite* económica, el colapso de los regímenes significó un cambio de percepción: el FMLN ya no encarnaba un instrumento de la amenaza comunista, sino que era un movimiento local con el cual se podía llegar a una solución negociada. Para los miembros del Frente el desmoronamiento de la URSS significaba, además de la probable pérdida del apoyo de sus ex aliados (como Cuba), el fin de un marco ideológico. En el período 1980-1991 los Estados Unidos habían otorgado casi US\$ 4,5 mil millones al gobierno autoritario con el fin de contrabalancear el apoyo cubano y nicaragüense al FMLN. El fin de la guerra fría coincidió también con el cambio de presidencia en Estados Unidos, de Reagan a George Bush, quien apoyó una solución negociada en el marco de un plan similar para toda América Central. (Call, 2002: 549-550; Holiday y Stanley, 2000: 40; Zartman, 1986: 205-227) Con respecto al entorno regional, la pacificación y posterior desmilitarización en El Salvador se enmarcó dentro de un más amplio proceso de paz que había comenzado en la isla de Contadora, Panamá a principios de 1983. El “proceso de Contadora” abrió una discusión a nivel regional sobre los conflictos militares en los países centroamericanos y el intento de iniciar procesos de democratización y de confianza mutua entre las naciones de la región. Aunque los objetivos que se había propuesto el Grupo Contadora en su mayoría no fueron alcanzados, sí significó la apertura del diálogo regional. La continuación de este proceso se dio en Esquipulas, Guatemala, en 1987. El texto del documento de Esquipulas II llamaba al acuerdo de ciertas disposiciones para lograr la paz y el desarrollo social, político y económico de la región. Si bien durante la década del ochenta tanto el FMLN como el gobierno salvadoreño tenían posturas rígidas que no permitieron negociaciones exitosas para resolver el conflicto, a partir de 1989 ambos comenzaron a manifestar disposición para entrar en un proceso de paz. El diálogo entre las dos partes llevó a escasos resultados en esa instancia, pero se acordó la continuidad de las conversaciones bajo supervisión de mediadores.

El Acuerdo de Chapultepec

Para principios de la década del noventa estaban dadas las condiciones domésticas, regionales e internacionales necesarias para emprender los acuerdos que conducirían a la paz. Por un lado, ambos bandos habían llegado a una situación de “tablas”; por el otro, ambos se habían desarrollado de manera tal que tenían sendas razones para querer la paz y capacidades para lograrla. En este contexto, las partes

acordaron una agenda y un cronograma para las negociaciones³⁰. La misión verificadora de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)³¹ fue establecida con el fin de mediar entre las partes –rol que luego se extendería– luego de mutuas acusaciones sobre el incumplimiento del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos. La serie de acuerdos que se firmaron con la mediación de ONUSAL llevaron a la firma del Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec el 16 de enero 1992, que acabó formalmente³² con la guerra civil mediante el cese el fuego previsto para el 1º de febrero (conocido como “Día D”). Dos años más tarde, bajo supervisión internacional, se celebraron elecciones libres. Según el propio Villalobos, líder del FMLN, la acción de la guerrilla permitió un cambio en el papel de las Fuerzas Armadas de El Salvador: “Si se ve desde el punto de vista de los sueños, perdimos. Pero, siendo realistas, ganamos claramente. Generamos cambios constitucionales en la justicia, en la policía y en el sistema electoral, y logramos que el ejército volviera a los cuarteles.” (Call, 2002: 552; Call, 2003; Spencer, 1997; Zartman, 1989)

Así como los procesos de transición a la democracia nunca son lineales sino que implican avances y retrocesos, el cumplimiento de los acuerdos y la concreción de los objetivos tampoco fueron lineales, sino que presentaron constantes obstáculos generados tanto por alguna de las partes como por factores externos a ellas. A pesar de que los cronogramas que los acuerdos habían planteado eran bastante ambiciosos, éstos no fueron la única causa de que los plazos hayan tenido que ser continuamente prorrogados. Muchas veces las demoras en el cumplimiento se daban por la falta de confianza entre los actores, la perspectiva de las elecciones o como carta de negociación; además, la incursión en dilaciones de una de las partes frecuentemente llevaba a una reacción similar de la otra. Así como ambas partes tenían grandes estímulos para buscar la paz y el contexto fue irrepetiblemente positivo, varios de los obstáculos que se dieron durante el proceso son mejor comprendidos a la luz de otro factor: los inconvenientes que a los dos actores principales podía generar el cumplimiento de lo acordado. Tanto la ARENA como el FMLN debían cumplir con lo pactado en los acuerdos al mismo tiempo que se preparaban para las elecciones de 1994. Por lo tanto, no sólo necesitaban mantener su base de apoyo, sino además atraer a los votantes indecisos. En muchos casos, las concesiones prometidas eran contraproducentes al objetivo electoral. Al focalizar sus demandas en los aspectos de desmilitarización y reformas institucionales, el FMLN se arriesgaba a distanciar a sus seguidores rurales por haber relegado a un segundo plano la exigencia de reformas económicas y sociales. La limitación en el rol de las Fuerzas Armadas –elemento sin el cual el FMLN no hubiera estado dispuesto a firmar los acuerdos– pesaba sobre la ARENA; no obstante algunas tensiones que el partido había sufrido con los militares, los lazos ideológicos –y frecuentemente personales– entre la ARENA y las FAES eran considerables.

Las negociaciones fueron posibles gracias a la intervención de la comunidad internacional (y al cambio de la percepción e intereses de Estados Unidos producto de la caída de la cortina de hierro). La comunidad internacional intervino, mediante la ONU, con el fin de mediar durante los acuerdos (1990-1992) y más tarde para verificar el cumplimiento de las partes durante la implementación de los mismos (1992-1996). Aunque ambas partes estaban dispuestas a sentarse a negociar, la mutua desconfianza fue el obstáculo que hizo crucial el rol de la comunidad internacional; cuya tarea fue generar confianza en el proceso de paz en sí. Incluso el papel de los Estados Unidos fue completamente distinto al de la década del ochenta. La administración Clinton intervino en Centroamérica y el Caribe consolidando un cambio que se había comenzado a visualizar hacia el final de la administración de George Bush: el eje de acción estaba en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la preocupación consistía en hacer frente a las “nuevas amenazas”³³ a la seguridad. (OEA, 2001)

A diferencia del caso haitiano que analizaremos más abajo, la propia polarización de la década del ochenta que constituyó dos bloques claros y concretos permitió hablar solamente de dos grandes actores involucrados en el conflicto armado. El proceso de paz no se centró solamente en los derechos humanos y la democracia, sino también en dar fin a un conflicto armado que gozó de buena vida a lo largo de más de una década. Esto permitió que en los acuerdos de paz se pudiera hablar de *combatientes*, identificables con el FMLN o con el Gobierno. Mediante la firma de los Acuerdos, el gobierno de El Salvador y el FMLN se comprometieron conjuntamente a impulsar y ser motor de un esfuerzo democrático. La desmovilización (conjuntamente con el desarme y la reincorporación) formó parte de un proceso mucho más abarcador y ambicioso: la *democratización*. La complejidad del objetivo de los acuerdos estaba dada porque no sólo buscaban el fin de la guerra civil y la transición hacia la democracia, sino que un punto central consistía en erradicar las causas estructurales que habían generado el extenso conflicto armado, en especial, la feroz desigualdad socioeconómica, particularmente vinculada a la tierra.

El proceso de pacificación y democratización estaría integrado por varios componentes emanados de los acuerdos. El FMLN desarmaría y desmovilizaría a sus combatientes y se reducirían las funciones y el personal de las FAES, además de llevar a cabo una reestructuración de todo el aparato de defensa y seguridad. Sería creada una nueva academia de policía (Academia Nacional de Seguridad Pública – ANSP) para entrenar y formar a una también nueva Policía Nacional Civil (PNC). En este sentido, se acordó además que la policía estaría compuesta por un 60% de “civiles”³⁴, no más de un 20% de ex combatientes del FMLN y hasta un 20% de ex miembros de la Policía Nacional (que sería reemplazada por este nuevo cuerpo).

En este contexto ONUSAL obtuvo una extensión de su mandato de mediador para “incluir la verificación y monitoreo de la implementación de todos los acuerdos” (SCR 729). Se crearon tres comisiones dentro de la misión: la “División de Derechos Humanos” (formada mayormente por el personal de la misma misión) y las nuevas “División Militar” y “División Policial”. Antes de las elecciones de 1994 se agregó una “División Electoral” que fue desmantelada después de las mismas.

También se acordó la formación de algunos organismos locales de control y verificación. Durante las negociaciones de Nueva York de septiembre de 1991, fue creada la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) para supervisar tanto los acuerdos como su cumplimiento por las partes, arbitrando además cuando las interpretaciones de los tratados diferían. Este organismo se formó con dos representantes del gobierno, dos del FMLN y uno de cada uno de los partidos políticos³⁵. El proceso de depuración requerido para cumplir con la reducción de las Fuerzas gubernamentales y la incorporación de los miembros a la Academia hizo necesaria además la creación de una Comisión Ad Hoc que evaluara a los integrantes de las Fuerzas y a los postulantes para la PNC, no sólo haciendo la verificación respecto de sus antecedentes sobre derechos humanos sino también teniendo en cuenta los criterios de competencia profesional y capacidad de adaptación al nuevo entorno pacífico. Para completar este proceso, se instauró un programa de ayuda a las FAES en lo referente al desarrollo de lazos de convivencia con la sociedad. (Spencer, 1997; Córdova Macías, 1999) Sólo una vez aceptados por la Comisión Ad Hoc, los ex combatientes podían ser evaluados para quedarse en las Fuerzas Armadas (si habían sido parte de ellas) o ingresar en la PNC a través de la nueva Academia (tanto ex PN como ex FMLN). Se creó también una Comisión de la Verdad³⁶, que en un plazo de seis meses debía investigar y publicar³⁷ “graves hechos de violencia ocurridos desde 1980”, particularmente para esclarecer la situación de violaciones a los derechos humanos. A partir de los casos estudiados, debía realizar recomendaciones y propuestas para evitar una futura repetición de los hechos (entre ellas la remoción de los combatientes con un mal historial). (Call, 2002:553)

Desarme, Desmovilización y Reintegración

La primera fase de la desmovilización tuvo lugar entre el cese el fuego informal y el formal y fue cuando la misión de la ONU preparó su operación de verificación. La segunda fase, llamada “separación de fuerzas” requería que los combatientes del FMLN y las FAES se presentaran en determinados puntos de encuentro que habían sido designados con antelación. Los puntos de concentración eran distintos para cada grupo, tanto en términos locativos como cuantitativos. Las Fuerzas Armadas debían reducir su personal pasando por el proceso de depuración a cargo de la Comisión Ad Hoc. La tercera fase consistía en la disolución del FMLN en tanto estructura militar y su conformación como partido, que se alcanzó en diciembre de 1992. La Misión de la ONU debería verificar entonces el cumplimiento de las tres fases.

El proceso de desmovilización de los combatientes del FMLN y parte del personal de las FAES incluía un muy importante programa de transferencia de tierras. Pero los acuerdos no especificaban la forma en la que la reconstrucción se materializaría ni incluyeron planes de asistencia para la reinserción de los ex combatientes. Con el apoyo de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se llevaron adelante diversos programas de reintegración no sólo de los ex combatientes sino también de los campesinos que ocupaban tierras en las zonas anteriormente controladas por el FMLN. La agencia USAID subsidió a varias organizaciones no gubernamentales internacionales y subcontrató organizaciones no gubernamentales locales³⁸ que implementaron cursos de orientación vocacional, becas para la educación universitaria, capacitación laboral, asistencia para la reinserción laboral, y apoyo comunitario para el proceso de adaptación de los desmovilizados a la vida civil.

Estos programas, sin embargo, no fueron adecuados a la realidad y sólo cubrieron al 26% de los ex combatientes de ambos bandos. Dado que la tierra siempre fue una cuestión especialmente delicada en El Salvador, las demoras en los procesos de desmovilización (y posterior reinserción) estuvieron fundamentalmente dadas por las tardías implementaciones en la distribución de tierras. Estas demoras implicaron que el gobierno, por un lado, comenzó a desalojar a los ocupantes al tiempo que por otro, campesinos ocupantes y propietarios luchaban por lo que ambos creían suyo. Debido a que la postura del FMLN puntualizaba la indispensabilidad de la distribución de tierras para una reinserción exitosa de sus combatientes, éste dejó de desmovilizar a sus tropas hasta tanto la transferencia de tierras fuera llevada a cabo; el gobierno, por su parte, sostenía que la insuficiencia de fondos no permitía la compra de las tierras (y por lo tanto, su redistribución). Se intentó desbloquear esta situación mediante un nuevo acuerdo según el cual se transferirían tierras³⁹ primero a ex combatientes del FMLN y a ocupantes, y luego a los ex miembros de las FAES. Pero la resolución no fue acatada en los tiempos estipulados: el gobierno pospuso la distribución de tierras alegando que el FMLN no había cumplido aún con la entrega de los inventarios de su armamento, y que no cumpliría hasta que las listas fueran entregadas y el armamento destruido. Al mismo tiempo, el FMLN retrasó la desmovilización que restaba por hacer invocando el incumplimiento del gobierno con respecto a las recomendaciones de depuración de las FAES que había efectuado la Comisión Ad Hoc. Finalmente la intervención de la ONU logró que el gobierno confeccionase un plan para la depuración y que el Frente entregara el inventario requerido. (Spencer, 1997)

Desmantelamiento del ejército del FMLN

Para diciembre de 1992 el FMLN había desmovilizado a 12.362 combatientes, acabando oficialmente con el conflicto armado. (ONUSAL, 1994; Call, 2002: 560) La distribución de estas tierras era un elemento fundamental para la desmovilización y reintegración del FMLN, e incluso fue complementado por otros programas. Para hacer viable la transferencia de tierras se establecieron

créditos, cursos de capacitación en técnicas agrícolas y asistencia médica para los heridos de guerra, así como capacitación y créditos para el emprendimiento de pequeños negocios. Este último punto fue producto de una negociación cuyos beneficiarios exclusivos fueron seiscientos⁴⁰ ex combatientes con poder de mando dentro del FMLN. Otro tema importante en el proceso de desmovilización, y que fue tenido en cuenta, era la cuestión de la seguridad individual de los miembros del FMLN. Para ello parte de la nueva PNC debía constituirse con miembros del Frente y además encargarse de la protección de los líderes desmovilizados. La desmovilización de los ex combatientes fue llevada adelante por la División Militar de ONUSAL, que además tenía la responsabilidad de verificar los inventarios de armamento. En este sentido, las listas declaradas por el FMLN fueron objeto de sospechas, que más adelante probaron estar bien fundamentadas. Ocho meses después de la entrega de armas efectuada por el FMLN se encontró⁴¹ un arsenal clandestino en Managua, impulsando esto nuevas investigaciones que llevaron al descubrimiento de más de 120 depósitos en El Salvador, Honduras y Nicaragua⁴² cuyo contenido era aproximadamente el 30% del arsenal total (hallado). (Spencer, 1997; Call, 2002; Call 2003) Este descubrimiento provocó la confección de un reporte especial⁴³ del SG al Consejo de Seguridad de la ONU en el cual expresó la “grave violación” de parte del FMLN. El incidente puso en jaque la posibilidad del FMLN de participar en las elecciones de 1994 dadas las restricciones legales para la existencia de grupos armados como partidos políticos. La mediación de ONUSAL permitió finalmente que la legalidad del partido no fuera atacada y el proceso de paz continuó pero con un FMLN debilitado ante la opinión pública y con menos margen para cuestionar el incumplimiento gubernamental respecto de las reformas de las Fuerzas Armadas y la Policía.

Reforma de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas cumplieron con los compromisos de reducción de personal, que eran mucho más generales y menos complicados que la disolución del aparato militar completo del FMLN. Pero la reducción en la cantidad personal no fue la única modificación convenida. Fue necesaria una *reforma* militar que constó de dos etapas. La primera comenzó en 1992 y se realizó de acuerdo con lo convenido durante las negociaciones entre la ARENA y el FMLN. A su término, en 1994, siguió una segunda etapa en la que la institución militar se modernizó y fortaleció en su nuevo rol; a diferencia de la primera etapa, ésta emanó de las propias Fuerzas Armadas y se orientó hacia actividades no militares como reparaciones de infraestructura, distribución de medicamentos, proyectos de alfabetización, etc. Estos cambios, en realidad, obedecieron a una modificación en la estrategia de la institución que durante la primera etapa de reforma no pudo evitar resistirse al cambio, particularmente en lo referido al control civil. Las reformas a las que aquí nos referiremos son en su mayoría las correspondientes a la primera de estas etapas, ya que su característica particular es que los cambios fueron impuestos desde afuera (por los Acuerdos). Es en esta circunstancia que se dio tanto la reducción del personal como las reformas en el mandato constitucional y la normativa en general.

Las reformas constitucional y normativa⁴⁴ se referían a la modificación de las funciones de las FAES, e implicaron un severo cambio en el rol histórico de las Fuerzas Armadas en el país. Si durante la década del ochenta se habían reestructurado en función de realizar tareas de contrainsurgencia, la reforma constitucional de 1992 redefinió la misión de las Fuerzas Armadas en tanto “institución permanente al servicio de la Nación [...] obediente, profesional, apolítica y no deliberante”⁴⁵ y la limitó a “la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio”⁴⁶. Entre otras restricciones, se le prohibió a las Fuerzas Armadas realizar tareas de inteligencia en el interior del territorio nacional. A partir de la reforma, la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la PNC pasó a ser decidida por el Presidente⁴⁷ y no ya por las mismas Fuerzas. Si bien el rasgo más importante es que el nuevo texto quitó a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de “la mantención de la paz, la tranquilidad y seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes”, otorgó al Presidente la capacidad

de disponer de ellas, en casos excepcionales, para el mantenimiento de la seguridad⁴⁸. Además de las modificaciones hechas a la Constitución de 1983 la “Doctrina de la Fuerza Armada”⁴⁹ estableció una serie de principios que subrayan la exclusión de las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones políticas y la separación de órganos para la defensa y la seguridad. El otro actor armado (claramente) gubernamental, en lugar de reducido fue eliminado o transformado: en un período de dos años la Policía Nacional (PN) debería ser abolida y reemplazada por la nueva PNC. La reestructuración de las fuerzas de seguridad fue por demás compleja ya que distintas instituciones gubernamentales habían llevado adelante las tareas represivas durante la guerra civil, razón por la cual tres órganos dependientes del Ministerio de Defensa – la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional (GN) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) – fueron eliminados. La DNI fue reemplazada por el Órgano de Inteligencia del Estado dirigido por un civil. De los 63.175 miembros que antes de la reducción conformaban las Fuerzas Armadas gubernamentales⁵⁰ quedaron sólo 30.500 hombres para 1994. El personal saliente fue trasladado o desmovilizado. (Córdova Macías, 1999; ONUSAL, 1994a y 1994 b; Spencer, 1997; Call, 2002:561)

La nueva policía civil

Como ya señalamos, se había acordado la creación de una nueva PNC para que fuera la sola encargada⁵¹ del resguardo de la paz, el orden y la seguridad pública en todo el territorio nacional cuya dirección quedó en manos de autoridades civiles. Este cuerpo de seguridad se iría desplegando gradualmente a lo largo de dos años en la medida en que se fueran incorporando los egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), que reemplazarán a los antiguos miembros de la Policía Nacional. La Academia comenzó a funcionar en septiembre de 1992 con su director bajo la autoridad del Presidente de la República y elegido por él de una terna presentada por la COPAZ. Para la selección del personal de la PNC se incentivaría la incorporación de personas que no hubiesen tenido participación activa en el conflicto armado, pero en consonancia con los Acuerdos tanto el personal de la antigua PN como los ex combatientes del FMLN podrían pedir su incorporación al cuerpo siempre que cumplieran con asistir a la ANSP y dentro de los límites porcentuales fijados en esos acuerdos. La COPAZ fue la encargada de supervisar y garantizar este proceso mientras la Comisión Ad Hoc daba el visto bueno sobre los antecedentes de derechos humanos. La inclusión de miembros del FMLN en la nueva PNC fue un elemento clave de las demandas del Frente no sólo por la necesidad de encontrar un espacio laboral para sus miembros desmovilizados; la penetración de este sector en una institución de seguridad estatal y democrática se consideraba indispensable para la pacificación y democratización del país.

Sin embargo, ya durante el primer año de existencia de la Academia, la mayor parte de los miembros de la Policía no habían egresado de la misma. Muchos de ellos habían participado en cursos breves en España y Puerto Rico y se unieron al cuerpo de seguridad bajo promesa de reingresar a la Academia cuando egresados de ella los reemplazarán. Según lo reportado por ONUSAL el gobierno había logrado incluir en la Policía Nacional a mil miembros de las antiguas fuerzas de seguridad para posibilitarles un acceso más fácil a la nueva PNC, violando así las disposiciones de los acuerdos. Más tarde, mediado por la ONU, se acordó que esos miembros quedarían pero no se repetirían esas violaciones. Por otra parte, las relaciones entre desmovilizados de los distintos bandos fueron frecuentemente complicadas; la desconfianza fue, probablemente, el fantasma más duro de combatir. El hecho de que la integración haya supuesto dificultades condujo a la falta de eficiencia en las organizaciones, sumado a que han sido constantes las acusaciones sobre la corrupción de sus miembros así como su dependencia de intereses políticos. A pesar de todos estos factores, es destacable el hecho de que la incorporación de miembros procedentes del FMLN a la PCN encontró más obstáculos técnicos (referidos a la capacidad y desenvolvimiento) que políticos. Seis años después de la firma del Acuerdo de Chapultepec la PNC había logrado ser un órgano bastante responsable; a diferencia de la PN los

miembros acusados de irregularidades en el uso de la fuerza fueron sancionados o juzgados; la PNC se convirtió en la fuerza de seguridad más transparente y civilmente controlada que cualquier otra en la historia de El Salvador. (Call, 2002: 572) Sí existió corrupción y durante 1996 y 1997 se flexibilizaron varias reglas con el fin de añadir nuevos miembros a la fuerza. Esto último fue en gran parte consecuencia del aumento en la ola criminal que encontró su pico durante este período.

Las elecciones en el contexto democrático

Las esperadas elecciones de 1994 y las que a ella seguirían deben ser comprendidas dentro del marco que permitió su celebración. A diferencia del caso haitiano, las irregularidades que se dieron en El Salvador pueden ser catalogadas como “irregularidades normales” de cualquier democracia incipiente (y no tanto). La práctica electoral anterior a 1994 era más una suerte de ceremonia ritual que un ejercicio de la voluntad política del pueblo. Eran elecciones no competitivas (o, con muy buena voluntad, semi-competitivas), aunque el rasgo principal lo constituyeron los golpes y contragolpes que ocurrían *entre* estas ceremonias; parecía ser que el fraude electoral no era suficiente para “gobernar”. Aunque en el período que siguió al golpe de 1979 no hubo un cambio sustantivo en este sentido, sí comenzó una apertura política que sentó las bases de la participación y preparó el camino que posibilitó celebrar elecciones democráticas. En las elecciones de marzo y abril de 1994 el FMLN ganó una significativa minoría en el parlamento, aunque la presidencia, la mayoría parlamentaria⁵² y las gobernaciones de los departamentos fueron obtenidos por la ARENA. Pero el FMLN se había convertido exitosamente no sólo en un partido político, sino en la segunda fuerza electoral; y aunque en 1999⁵³ la presidencia fue ganada por la ARENA nuevamente, el FMLN fue conquistando fuerza en el parlamento en las elecciones de 1997⁵⁴, 2000⁵⁵ y 2003⁵⁶, obteniendo también el control de las intendencias de las ciudades más importantes de El Salvador. Los resultados electorales correspondientes al período de elecciones democráticas se expresa en los cuadros a continuación:

Cuadro 1

Elecciones Presidenciales (en porcentaje)

	1994*	1999	2004
ARENA	49.3	51.9	57.7
FMLN	25.6	28.8	35.7
Suma ARENA/FMLN	74.9	80.7	93.4
Diferencia ARENA/FMLN	23.7	23.1	22

* En las elecciones de 1994 hubo una segunda vuelta. Los datos aquí tomados corresponden a la primera, ya que las estrategias de voto correspondientes a ella son más representativas para los fines de nuestra comparación.

Fuentes: Elaboración propia con datos de Electionworld.org, MIOEI y Political Database of the Americas.

Cuadro 2

Elecciones Parlamentarias (en cantidad de bancas)

	1994	1997	2000	2003
ARENA	39	28	29	31
FMLN	21	27	31	27
PDC	18	18	6	5
PCN	4	4	13	16
Otros	2	2	5	5

Fuentes: Elaboración propia con datos de Electionworld.org, MIOEI y Political Database of the Americas.

Las llamadas “elecciones del siglo” 1994 fueron las primeras elecciones de El Salvador en las cuales el FMLN participó como partido en la esfera política legítima como resultado de los Acuerdos de 1992. Las delegaciones que observaron el desarrollo de los comicios coincidieron en señalar las

irregularidades que las atravesaron. La razón más frecuentemente encontrada por las delegaciones respecto de la falta de transparencia del proceso descansaba en el control burocrático de la ARENA, en particular, del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Algunos observadores han añadido la incompetencia del TSE como factor, mientras que otros expresaron que esta supuesta “incompetencia” era en realidad una estrategia de la ARENA. En las elecciones de 1994 participarían muchos partidarios del FMLN que requerían tarjetas de votación para poder concurrir a las urnas, ya que similarmente al caso haitiano, no existía en El Salvador un padrón electoral permanente. La demora en la confección y entrega de estas tarjetas, plantea este grupo de observadores, fue la forma que la ARENA encontró para evitar que el FMLN cobrara “excesiva” fuerza electoral. También existió un nivel más bajo que el esperado de participación electoral, y los mínimos márgenes que arrojaron ganadora a la ARENA en algunos municipios agregaron argumentos sobre la manipulación de parte del TSE tanto en el proceso de inscripción como en el conteo. Para 1997 la mayor parte de las recomendaciones hechas por los observadores no habían sido puestas en práctica. Para estas elecciones el FMLN, intentando atraer más electores, había empezado a experimentar un cambio en sus propuestas y discurso hacia actitudes reformistas pero conciliatorias hacia el sector privado, considerado fundamental para poder implementar los proyectos de desarrollo que permitirían ganar más apoyo electoral. La victoria del FMLN en varios departamentos le permitió una representación del 45% de la población. En esta instancia las delegaciones de observadores señalaron que si bien muchas condiciones no habían cambiado desde 1994 sí se había notado un mejoramiento en el proceso electoral. Esta tendencia se mantiene hasta la actualidad.

En el marco de una encuesta conducida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de El Salvador en febrero de 2004, el 68,4% de la población indicó que creía que era necesario un cambio en el rumbo del Salvador⁵⁷. Al mismo tiempo, el 52,9% de este grupo creía que las condiciones no cambiarían o empeorarían si ganaba la ARENA nuevamente, mientras que el 60,8% profesó que eso sucedería si ganaba el FMLN. La gran participación electoral en 2004 (67%) –la mayor desde 1994- tal vez respondió a este temor sobre las consecuencias de que cualquiera de los dos partidos ganaran (Artiga-González, 2004). Una de las consecuencias de los resultados electorales de 2004 es que sólo ARENA y FMLN aseguraron el mantenimiento de su inscripción ante el TSE⁵⁸. (Artiga-González, 2004)

En el marco de los presidencialismos, la lógica y mecánica del sistema de partidos funciona de forma distinta para las elecciones presidenciales y las parlamentarias⁵⁹. Tomando las elecciones presidenciales de esta última década se registra sólo una diferencia porcentual negativa de dos puntos en la superioridad que la ARENA logra sobre el FMLN. Sin embargo, el aspecto más preocupante es tal vez la polarización del electorado: la suma de los porcentajes de voto de ambos partidos aumentó veinte puntos en el breve período 1994-2004 (ver Cuadro 1). A nivel parlamentario, ni las bancas obtenidas por cada partido ni la suma de los dos principales parecen registrar modificaciones significativas. Aunque es un período demasiado breve como para confirmar una tendencia, sí se está registrando un vaciamiento del centro (PDC) y un aumento en las bancas ganadas por la derecha (PCN) (ver Cuadro 2). No es nuestra intención ahondar demasiado en este tema, que no es estrictamente el de este trabajo, pero sí hacer unos breves comentarios. Esta polarización puede llevar a la disolución de los partidos más chicos y generar entonces un sistema bipartidista; en este sentido, el sistema se moderaría (dadas las características intrínsecas a la lógica bipartidista). Esta opción es, creemos, la más improbable, ya que el nivel de polarización de los partidos existe como reflejo de la polarización ideológica en la misma sociedad: en efecto, la sociedad salvadoreña parece polarizarse cada vez más, sobre todo hacia la derecha. El aumento de la cantidad de escaños obtenidos por el PCN, además, confirma esta tendencia. Las proporciones de representación parlamentaria del FMLN y la ARENA hacen que el partido opositor al gobierno pueda evitar las iniciativas que requieren una mayoría de dos tercios, pero al mismo tiempo, el bloque oficialista podrá evitar los rechazos de la oposición a cualquier veto presidencial. (Holiday y Stanley, 2000) El dato

más esperanzador es la fuerza parlamentaria del FMLN y la ínfima variación que ésta sufrió en el período 1994-2004.

Haití

Génesis violenta

Los orígenes de la actual sociedad haitiana pueden ser encontrados en el sistema esclavista de la etapa colonial. En 1697 Francia firmó con la corona española el tratado de Ryswick por el que se le reconocía el tercio occidental de la isla La Española y en 1795 con el tratado de Basilea la posesión francesa se extendió también a la parte oriental. La economía, ya desde el siglo anterior, dependía de la producción de café y azúcar basada en la esclavitud. La actual religión predominante es el Catolicismo, aunque la común práctica del vudú⁶⁰ es consecuencia de que la mayor parte de los esclavos fueron llevados desde África. La mezcla de razas⁶¹ que hoy divide a la sociedad haitiana, formada por una pequeña *élite* mulata y una mayoría de negros con significativos menores recursos, tuvo su origen en la rígida estructura social establecida por los franceses: en la cima de la escala social una minoría blanca de origen europeo, dueña de las plantaciones y del poder político (los *grands blancs*); luego, y formada a lo largo del tiempo, una minoritaria clase media formada por los libertos, también conocidos como *affranchis* -generalmente mulatos resultado del enlace entre los amos franceses y esclavos negros-; y en el fondo de la escala social los esclavos negros (*noirs*), sustento real de la economía colonialista. El 87% de la población al momento de la revuelta de 1791 pertenecía a esta última clase. El conflicto racial entre *grand blancs* y *affranchis* se mostraba claramente en los estatutos que les prohibían a los últimos tener determinadas profesiones, usar ropa europea o asistir a reuniones sociales donde hubiese blancos. La legislación, sin embargo, no prohibía la compra de tierras, lo que permitió que algunos mulatos se convirtieran en amos de negros. La suerte de acuerdo tácito por la cual blancos y mulatos preservaban la estabilidad del sistema esclavista era sumamente débil: los mulatos querían algo más que la acumulación de bienes. Las noticias sobre la Revolución Francesa de 1789 eventualmente destruyeron el acuerdo. La primera rebelión mulata se generó a partir de la negativa de los colonos al pedido de la Asamblea Nacional de París que se refería al otorgamiento del voto a los mulatos que tuvieran tierras. Esta rebelión de 1790 liderada por Vincent Ogé fue suprimida cuando voluntarios negros se unieron a las filas de la *élite* blanca, que no dejaba de utilizar el conflicto racial entre negros y mulatos para su propia ventaja. Aunque esta rebelión no tuvo éxito, sí fue demostrativa del clima que se estaba viviendo en la isla.

La revuelta de 1791 y la independencia violenta

A partir de 1791, año de la revuelta supuestamente⁶² ideada por Toussaint-Louverture, se abrió un período de fuertes demandas para abolir la esclavitud, meta que se consiguió tres años más tarde, después de que, en el marco de la guerra entre Francia y España, Touissant pactó para pasarse al lado francés. En 1801, Toussaint declaró su intención de convertir a la isla La Española en una república negra. Una constitución aprobada en ese año le dio a Toussaint, en carácter de Gobernador General Vitalicio, todo el poder efectivo y la posibilidad de elegir a su sucesor. Desde Europa, aprovechando un alto en la guerra, Napoleón Bonaparte decidió enviar a su cuñado, el general Leclerc, a dar por terminadas las aspiraciones libertarias. Los franceses, ayudados por fuerzas blancas y mulatas, superaron al ejército negro. Toussaint se rindió ante Leclerc en 1802 y más tarde falleció en Francia, pero el ideal de la independencia no murió con él.

Luego de dos años, en 1804, Dessalines, quien había tomado la comandancia de la rebelión, expulsó al sucesor de Leclerc (el general Rochambeau) y la independencia fue proclamada. Las fuerzas armadas, que habían luchado unidas contra Francia, se fragmentaron formando facciones regionales. No pasó mucho tiempo hasta que controlaran todos los aspectos de la vida haitiana. Los oficiales militares

pasaron a administrar la justicia y los municipios. Dessalines, el nuevo líder que gobernó bajo una constitución dictatorial, intentó sentar las bases de un estado negro decretando la muerte de todos los blancos que hubiera en la isla –a excepción de sacerdotes y médicos–; distribuyó tierras entre los campesinos y prohibió a los extranjeros la tenencia de parcelas; los negros, sin embargo, no fueron testigos de mejoras sustanciales en su calidad de vida. En 1806 el auto-coronado Emperador Jacques I (Dessalines) fue asesinado y la isla se dividió en dos: el reino de Henri Christophe –también auto-coronado como rey Enrique I– al norte; y la república gobernada por el presidente vitalicio Alexandre Sabès (*Pétion*), al sur. Jean-Pierre Boyer, sucesor de Pétion, reunificó las dos partes en 1822 tras el suicidio de Christophe, dando inicio al gobierno más largo que tuvo la isla hasta 1843. En ese período obtuvo el reconocimiento internacional de la independencia, dotó al país de una estructura administrativa, consolidó la tenencia de la propiedad y sufrió la reocupación española de la parte oriental de la isla en 1843 convirtiéndose el oeste en el actual Haití. Las tensiones raciales entre negros y mulatos aumentaron. Alejo Carpentier, en su novela “El reino de este mundo” expresa a través del protagonista, un esclavo negro, esta tensión. La escena tiene lugar cuando Ti Noel retorna a su país desde Cuba como liberto para ser apresado y nuevamente esclavizado por las fuerzas de Christophe – en ocasión de la construcción de la ciudadela de La Ferrière - y ve a los nuevos amos mulatos “El negro comenzó a pensar que [todas aquellas cosas] se debían a una esclavitud tan abominable como la que había conocido en la hacienda [de su antiguo amo francés]. Peor aún, puesto que había una infinita miseria en lo de verse apaleado por un negro, tan negro como uno, tan belfudo y pelicrespo, tan narizñato como uno; tan igual, tan mal nacido, tan marcado a hierro, posiblemente, como uno.”

Desde entonces y hasta la primera ocupación estadounidense de 1915 no hubo en Haití más que un recrudecimiento inédito de la violencia. En muchas instancias el ejército no fue capaz de proteger al gobierno; en otras, llanamente causó su colapso. La autoridad del gobierno se veía además limitada en algunas zonas donde dominaban los movimientos rurales de *piquets* y *cacos*. El historiador James Leyburn, de forma tan clara como inquietante lo resume de la siguiente manera: “De los veintidós Jefes de Estado entre 1843 y 1915 sólo uno terminó su período establecido, tres murieron durante el servicio, uno explotó junto con su palacio, uno fue presumidamente envenenado, uno desmembrado por una turba y uno renunció. Los otros catorce fueron destituidos por revoluciones”. (Leyburn: 1966)

La primera intervención (estadounidense) y el legado militar

En el marco de la Primera Guerra Mundial, Washington recibió información sobre la supuesta intención alemana de establecer una base para reaprovisionar de carbón a sus buques. Esta potencial amenaza estratégica resultó ser la gota que rebasó el vaso (o la última excusa) para justificar o hacer necesario el involucramiento directo en la isla. Acorde con la entonces vigente Doctrina Monroe (que se oponía a la intervención europea en el continente americano) y el Corolario Roosevelt (de acuerdo con el cual los Estados Unidos asumían la responsabilidad de intervenir en América Latina para frenar la influencia de los Estados europeos), el gobierno de Woodrow Wilson comenzó a elaborar los planes de contingencia para la invasión y ocupación de la isla. Cincinnatus Leconte, tal vez uno de los Presidentes más promisorios que tuvo Haití, fue muerto cuando en agosto de 1912 el Palacio Presidencial explotó... con él adentro. En los tres años posteriores cinco diferentes candidatos se disputaron los restos del Estado haitiano. Finalmente, en marzo de 1915 el General Vilbrun Guillaume Sam se hizo cargo del gobierno. Aunque experimentado en las cuestiones políticas (había ayudado a Leconte a llegar al poder) se enfrentó desde el primer momento a la feroz oposición de Rosalvo Bobo, quien había sido el principal candidato rival para la Presidencia. El hecho que llevó a Estados Unidos a decidir finalmente la intervención tuvo lugar en julio de 1915, cuando Guillaume Sam ejecutó a 167 opositores a los que había hecho prisioneros, generando una serie de revueltas populares con el ya clásico nivel de violencia endémico a la isla. Puerto Príncipe fue el escenario principal para el *déchoukaj* (literalmente, erradicación). El presidente haitiano

fue descuartizado y sus restos fueron llevados triunfalmente por la ciudad. El 28 de julio los primeros Marines desembarcaron en la capital. En un período de seis semanas, representantes del gobierno de los Estados Unidos tomaron el control de todas las instituciones administrativas y de gobierno, especialmente el cobro de los derechos de importación y exportación. Desde entonces, y por diecinueve años, Estados Unidos gobernó y administró el país. La consolidación de la dominación de la isla fue posible por una cuidada administración pero permitiendo que locales llevaran la carga diaria de la labor gubernamental. Sin embargo, los representantes norteamericanos tenían poder de veto sobre todas las decisiones gubernamentales y los comandantes de los Marines en el interior eran a la vez gobernadores militares. Entre noviembre de 1915 y febrero de 1916 fue creada la *Gendamerie d'Haiti*, el primer órgano profesional militar de Haití, que más tarde jugaría un importante papel en la política nacional. La turbia sanción⁶³ de una controvertida constitución y la ocupación militar generaron un período de revueltas que se inició en 1918. Ante la imposibilidad de la *Gendamerie* para controlar la situación, intervinieron los marines con un saldo de 2mil muertos, todos haitianos. A partir de ese momento prevaleció el orden, un orden impuesto principalmente por extranjeros blancos con profundos prejuicios raciales y un desprecio hacia la autodeterminación de los habitantes de los países menos desarrollados. Estas actitudes restaron el apoyo de la *élite* mulata, que hasta el momento había creído en su innata superioridad sobre la masa negra. Los estadounidenses no hacían distinción entre haitianos ni por el color de la piel ni por su educación ni sofisticación. Esta intolerancia causó indignación, resentimiento y, eventualmente, un orgullo racial que se reflejó en el trabajo de una nueva generación de historiadores, etnólogos, escritores, y artistas, quienes eventualmente se volverían activos en la política y el gobierno. La unión de los haitianos en contra de la ocupación y del racismo de las fuerzas ocupantes fue manejada de manera tal que la *élite* mulata logró seguir a cargo de la burocracia local y reforzar su rol en la política nacional. Paralelamente, al final de la intervención, este resurgimiento de la cultura afro-americana, esta revalorización del *ser de color* como algo inherentemente bueno sería utilizada como fuente de poder.

Aunque la ocupación tuvo algunos aspectos positivos⁶⁴, no logró uno de sus objetivos primarios, que era la creación de una economía de mercado. Si bien se extendió formalmente hasta 1934, el gobierno estadounidense mantuvo control sobre los recursos fiscales hasta 1947. Recién en 1930 el presidente Edgar J. Hoover se mostró preocupado por la continuidad de la ocupación, especialmente luego de una serie de incidentes en Les Cayes⁶⁵. La Comisión Forbes, la más prestigiosa de las dos designadas por Hoover para estudiar la situación haitiana puso de manifiesto que las condiciones sociales que hacían de Haití un país inestable aún permanecían: “El analfabetismo mantiene las masas campesinas políticamente inarticuladas, excepto en los casos de turbas o bandas criminales, que plagaron antes el campo y equiparon a menudo las fuerzas de la revolución. Estas bandas criminales se han quebrado y han desaparecido bajo dominio [estadounidense], pero las fuerzas sociales que las crearon todavía existen -- pobreza, ignorancia, y la carencia de una tradición o deseo para el gobierno libre [...] *El fracaso de la ocupación de entender los problemas sociales de Haití, su abrupto intento de instaurar la democracia por el taladro y la grada, su determinación de emplazar una clase media – por más sabio y necesario que puede parecer a los [estadounidense]-- todo esto explica por qué, en parte, las grandes esperanzas de nuestros buenos trabajos en esta tierra no se han realizado.*”⁶⁶

Quince años de ocupación no habían logrado erradicar la pobreza, la ignorancia ni la falta de tradición de un gobierno libre. En agosto de 1934 las últimas tropas abandonaron el país luego de haber transferido el poder a la *Gendarmerie* (desde 1928 conocida como la “*Garde*”) la única institución que la ocupación militar había convertido en eficiente y sólida. La *Garde* estaba compuesta en su mayoría por negros, pero comandada por un coronel entrenado por los Estados Unidos y casi todos sus oficiales eran mulatos. Fue la primera institución armada *nacional*, que la separaba del regionalismo que hasta su creación había caracterizado a las anteriores fuerzas. Aunque el objetivo era establecer unas Fuerzas

Armadas modernas y apolíticas, el legado de la extensa ocupación fue la transformación del ejército en una herramienta para la represión interna, función que continuó teniendo (y cada vez en más medida) después de la retirada estadounidense.

La *Garde* mantuvo su rol apolítico sólo hasta 1937. En ese año y como consecuencia de un intento de golpe de parte de algunos miembros de la *Garde*— a quienes el dominicano Trujillo habría apoyado— el presidente Vincent purgó a todos los oficiales “desleales”. Lescot, sucesor de Vincent, se declaró Comandante en Jefe de las fuerzas armadas. Pero para 1946 el gobierno mulato de Lescot había provocado el distanciamiento de la predominantemente negra *Garde*. La renuncia de Lescot, como tantas otras antes de él, no fue novedosa; la novedad en la historia haitiana estuvo en que por primera (y última) vez la *Garde* asumió el poder como institución. La junta, conocida como *Comité Exécutif Militaire*, prometió la celebración de elecciones libres, y ese mismo año se eligió una Asamblea Nacional que debía elegir un nuevo presidente. La legislatura llevó a Estimé al poder, quien a pesar de haber recibido apoyo de la *Garde*, era un civil. La *Garde* pasó a llamarse *Armée d’Haiti* en 1947. Pero Estimé no se preocupó por ganar el favor de la *élite* tradicional, que finalmente recurrió a las fuerzas armadas. En 1950, cuando el Presidente intentó modificar la constitución para extender su mandato, el Ejército aprovechó el descontento popular y lo obligó a renunciar. La junta que había sucedido a Lescot volvió a asumir el gobierno. De los cuatro presidentes que siguieron, dos renunciaron y dos fueron depuestos. La vuelta de las Fuerzas Armadas a la política generó en ellas divisiones internas. Ni el rol apolítico ni el institucional se solidificaron incluso hasta nuestros días. La fractura al interior de las Fuerzas Armadas preparó el camino para el ascenso de Duvalier.

Primeros intentos y lentos pasos hacia una transición

Opresión y esperanza: ascenso y caída de los Duvalier (1957-1986)

Dentro de una “ola” de nacionalismo negro⁶⁷, el médico François Duvalier llegó a la presidencia en 1957, elegido por una abrumadora mayoría. Siguiendo aquello que ya era tradición, solidificó su poder a través de una nueva constitución que entró en vigor en 1957; en 1961, en violación de las disposiciones de la misma, ganó la reelección con un conteo oficial de 1.320.748 votos a cero. En 1964, al igual que siete Jefes de Estado antes que él, se declaró Presidente Vitalicio. Para el momento de su muerte, en 1971, la situación económica de Haití se había deteriorado aún más y las desigualdades sociales se habían profundizado. Su mandato estuvo caracterizado por el terror (cerca de 30 mil haitianos fueron ejecutados por razones políticas), la emigración (originada en causas tanto políticas como económicas) y el clientelismo político.

El derrocamiento de Estimé había enseñado a Duvalier que los militares no eran de confiar. Un intento de golpe de Estado en 1958 lo llevó a convertir sus convicciones en acciones: el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas fue reemplazado por un oficial más confiable, que le permitió convertir al ejército del palacio presidencial en parte de la Guardia Presidencial, quedando eliminada la *Maison Militaire* (una unidad de seguridad presidencial). La Guardia Presidencial se convirtió en un cuerpo de *élite* cuyo único fin era mantener a Duvalier en el poder. Más tarde, reemplazó a los altos mandos que habían sido entrenados por los Marines por oficiales más jóvenes quienes le debían sus puestos; en 1961 clausuró la Academia Militar (ante la posibilidad de que se convirtiera en una fuente de oposición). En 1959 creó además una milicia civil (*Milice Civile*), que en 1962 sería rebautizada *Volontaires de la Sécurité Nationale* (VSN), pero mejor conocidos como los *ton-ton macoutes*. Al cabo de dos años duplicaban con creces el poder del ejército. De esta forma, Duvalier aseguró su protección y poder en la capital (con la Guardia Presidencial) tanto como en las áreas rurales (a través de los VSN). Aunque los miembros del Ejército y de los VSN mantenían una mutua desconfianza, para mediados de la década del sesenta cooperaban en asuntos de seguridad interna. Lo que se ha llamado “paraburocracia” liderada por

los VSN da cuenta del éxito obtenido a través de los *ton-ton macoutes* en mantener tanto a las Fuerzas Armadas como al resto de la sociedad haitiana fuera del juego político.

El pueblo haitiano era uno predispuesto autoridades paternalistas (casualmente, François Duvalier había sido bautizado “Papa Doc” por sus pacientes), fácil de manipular y en cuyas vidas el vudú tenía un rol central. La astucia y capacidad de Duvalier le permitieron explotar estas características, especialmente, el vudú. Bien relacionado con *houngans* (sacerdotes) y *bokós* (hechiceros), muchos de los cuales pasaron a engrosar las filas de los *ton-ton macoutes*, reconoció públicamente al vudú y a sus practicantes. La religión sirvió a Papa Doc en dos aspectos principales: inducía miedo por el poder mágico que ostentaba al tiempo que legitimaba su rol de líder “excepcional”. Antes de morir, designó a su hijo para que lo sucediera. La *élite* haitiana, que continuaba dominando la economía, vio en Jean-Claude Duvalier, o Baby Doc, la posibilidad de recuperar la influencia política que había perdido con su padre.

La comunidad internacional fue, en un principio, más favorable al nuevo líder que a Papa Doc. Estados Unidos restauró el programa de ayuda económica que había cancelado a mediados de 1962. Jean-Claude devolvió a las filas de oficiales parte de su antiguo poder como medida para contrarrestar la fuerza paramilitar creada por su padre. Agregó una unidad táctica para el control de insurgencias (*Leopard Corps*), reequipó a la fuerza aérea (*Corps d'Aviation*), la Academia Militar reabrió sus puertas y consiguió asistencia militar estadounidense. Dentro de un proceso de reestructuración, integró a algunos antiguos miembros de los VSN al Ejército, lo que acercó a ambas instituciones. La inicial simpatía del pueblo haitiano hacia Jean-Claude fue debilitándose a causa de los incesantes fraudes y malversaciones. La falta de interés de Baby Doc hacia los asuntos gubernamentales (excluidos aquéllos de los que podía obtener algún beneficio personal) dejó al régimen demasiado vulnerable a la crisis política enardecida en la pobreza endémica. Dos epidemias sumaron al deterioro general: la Fiebre Porcina de África y el estallido del virus del SIDA⁶⁸. A la ya delicada situación se sumó un controvertido casamiento⁶⁹, y ante el descontento popular⁷⁰ por el aumento de corrupción se aumentaron los medios represivos. Mientras Estados Unidos recortaba la ayuda, una serie de revueltas en todo Haití entre 1983 y 1985 (que incluyó las ciudades de Gonaïves, Cap-Haïtien y Les Cayes) fue ferozmente reprimida. En los últimos años en el poder, Jean-Claude se apoyó cada vez más en los VSN, aunque ni las medidas políticas de él ni las represivas de aquéllos lograron controlar la crisis. Cuando las revueltas llegaron a Port-au-Prince, el teniente general Henri Namphy, el coronel Williams Regala y otros miembros de un grupo de militares que planeaba el derrocamiento decidió actuar: Jean-Claude Duvalier, despojado de todo apoyo, fue obligado a dejar la isla en febrero de 1986. Antes de partir, nombró rápidamente al Consejo Nacional de Gobierno (CNG), una junta interina liderada por Namphy (comandante en jefe del Ejército), que incluyó también a otras figuras de peso como Regala (director de la Academia Militar) y el teniente general Prosper Avril (Guardia Presidencial). El fin del régimen duvalierista significó para los haitianos el cierre de una era y la esperanza de un gobierno legítimo parecía poder concretarse. Festejos, alivio y anhelo de cambio inundaron las calles de Haití. Sin embargo, el optimismo no duró. Aunque los años que siguieron vieron un regreso a las mismas prácticas violentas de los Duvalier, el derrocamiento de Jean-Claude llevó a un primer plano la voluntad del pueblo haitiano de luchar por la consecución de un régimen inclusivo y pacífico.

Para que una transición hacia una democracia fuera posible, era necesario que el régimen desde el cual se partía hubiese permitido la formación de una oposición organizada, que luego del derrocamiento de Duvalier pudiera convertirse en una alternativa de gobierno con objetivos democráticos claros. Que el duvalierismo era un régimen no democrático es indiscutible, pero no es posible conferirle el adjetivo de autoritario: mejor definido estará como aquél que Max Weber ha llamado *sultanístico*⁷¹. Dentro del

liderazgo patrimonialista, basado en el poder personal del líder que proviene del miedo y la obtención de recompensas, el sultanismo es el caso extremo. Tanto François como Jean-Claude ejercieron el poder irrestrictamente sin que ningún tipo de norma, compromiso ideológico, o sistema de valores los limitasen y dominaron sin sentir la obligación de rendir cuentas o de justificar sus decisiones en términos ideológicos. Estas *dictaduras personalistas*, como apunta Huntington, tienen el rasgo particular de la concentración de la autoridad en un líder del que depende toda posibilidad de acceso al poder y “caracterizadas por [clientelismo], nepotismo, amiguismo y corrupción”. Linz explica que “el personal de tales gobernantes no está constituido por una organización con pautas de ascenso formalizadas [...] sino en su mayoría por individuos elegidos directamente por [ellos] [...] cuyo poder se deriva exclusivamente de [ellos]”. En estos casos, la población se siente continuamente atemorizada y la oposición es castigada de acuerdo con la voluntad del líder. El vacío creado por estos líderes no permite la conformación de una oposición organizada (basada en estructuras sociales) preexistente al derrocamiento. Los *ton-ton macoutes* y más tarde buena parte de los miembros de las Fuerzas Armadas regulares fueron el principal órgano de represión e intimidación tanto de la oposición como de la población en general. Este tipo de régimen, “deja un vacío en la sociedad que hace extremadamente difícil el establecimiento y la consolidación de democracias. Su derrocamiento, al ser violento por la incapacidad del líder de abandonar el poder, es más probable que lleve a otro régimen no democrático, a veces de características similares al anterior”. (Linz, 1990: 11-12) Efectivamente, así fue. La violencia política no encontró su fin con el exilio obligado del último Duvalier, y ningún grupo (incluidas las fuerzas armadas) fue capaz de consolidarse como motor de una transición.

El CNG procuró la disolución oficial de los *ton-ton macoutes*, pero no logró frenar sus actividades. En consecuencia, varios de los miembros conocidos de la fuerza paramilitar fueron ejecutados por turbas de cansados haitianos, lo que generó un nuevo ciclo de violencia. Otros encontraron refugio en la incorporación a distintos grupos militares. Originalmente, el CNG debía preparar el terreno para elecciones democráticas de 1987. El Congreso dio su apoyo a la sanción de una nueva Constitución post-duvalier y a un Consejo Provisional Electoral para que llevara adelante las elecciones. El general Namphy, sucesor de Jean-Claude Duvalier, había prometido elecciones justas y una estable transición hacia la democracia, pero el día de los comicios llevó adelante una masacre, y las elecciones fueron interrumpidas. El año siguiente, nuevas elecciones turbias tuvieron lugar, y la inestable situación siguió escalando: el civil Leslie Manigat gobernó por cuatro meses y fue derrocado luego de haber dado retiro al jefe de policía de Port-au-Prince en un intento de reformar la comandancia militar. Namphy volvió al poder pero en septiembre del mismo año otro golpe llevó a Prosper Avril al gobierno. Para completar el panorama, varias acusaciones a miembros de las Fuerzas Armadas en conexión al tráfico de drogas fueron hechas públicas. La creciente inestabilidad, la ausencia de una voluntad dirigida hacia el cambio de régimen y el comienzo del fin de la guerra fría pusieron los ojos de la comunidad internacional en el conflicto haitiano.

Aunque 1986-1990 fue un período signado por el aumento de la violencia política y de gran inseguridad para los haitianos podemos afirmar que en realidad este proceso no fue extraño a la teoría de la transición. Esta afirmación, que de primeras parece poco sensata, o nada analizada, viene dada por el mayor aporte de O'Donnell y Schmitter, en nuestra opinión, a la teoría sobre las transiciones hacia la democracia. Plantean los autores que la característica distintiva de estos procesos es precisamente la falta de reglas en el juego político y la consecuente lucha que esto genera entre los distintos actores dotados de determinadas capacidades y con distintos intereses. Esta contribución, examinada a la luz del particular régimen y legado duvalierista parece recobrar más fuerza todavía. No podemos negar, tampoco, que probablemente los autores no se estuvieran refiriendo a *tal* grado de violencia. Sin embargo, dadas las tan peculiares características de la era duvalierista, como así también del distintivo desarrollo de los eventos

sociales y políticos en Haití (tanto, que a menudo es extremadamente tentador agregar “à la haitiana” a cada sustantivo), nos arrogamos aquí la potestad de afirmar que el período que siguió al derrocamiento de Duvalier sí fue el comienzo de una transición. Por supuesto, de una transición à la haitiana. (O’Donnell y Schmitter, 1986; Morlino, 1987)

La segunda intervención (internacional)

En 1990 la comunidad internacional intervino a través de la ONU, la OEA, CARICOM y los Estados Unidos con el objetivo propuesto de asegurar la celebración de las primeras elecciones libres y limpias en Haití. El 15 de diciembre de ese año el padre de la orden salesiana Jean-Bertrand Aristide ganó los comicios con el 67% de los votos; y los resultados fueron aceptados por los demás partidos. Aristide era un sacerdote católico de los asentamientos cercanos a Port-au-Prince cuyos sermones se transmitían por radio a nivel nacional. Ante la posibilidad de que el salesiano se convirtiera en el nuevo presidente haitiano una coalición se formó para apoyarlo. Este movimiento popular llevó el nombre de *Lavalas* (que en *créole* hace referencia a la inundación posterior a una tormenta tropical que limpia los restos de lo que la tormenta destruyó). El ganador llamó a una *lavalas* contra la corrupción. La campaña que Aristide había llevado adelante se centraba en el fortalecimiento político, social y económico de la población campesina a la vez que propugnaba una reforma institucional que incluía a las fuerzas armadas. Al asumir, se encontró con la resistencia de dos actores: la *élite* económica local que tildó a Aristide de “bolchevique” y los líderes militares que se oponían tanto a la reforma de su institución como a la puesta en práctica del control civil de las Fuerzas Armadas que establecía la constitución. Los inversionistas estadounidenses fueron otro actor al que las propuestas económicas⁷² de Aristide no resultaban precisamente atractivas. (Morley y McGillion: 1999, Kumar y Lodge: 2002). En los meses que duró el gobierno de Aristide las tensiones entre el poder ejecutivo y el legislativo fueron graves y constantes. La solidez de Aristide pareció ser mayor como miembro de la oposición que como parte del aparato gubernamental. El único logro –aunque no por eso menor- fue el comienzo del desmantelamiento del aparato político duvalierista; aunque de forma paralela, amenazas, intimidaciones e incluso el uso de la violencia contra sus oponentes no fueron prácticas extrañas al presidente democráticamente electo. En septiembre de 1991 un golpe llevado a cabo por la *élite* y miembros de las Fuerzas Armadas lo derrocó y forzó su exilio. Asumió el poder el general Cedras, cuyo régimen militar se embarcó en una campaña de eliminación sistemática de activistas de Lavalas. Para la OEA constituyó la primera experiencia sobre la entonces reciente Declaración de Santiago⁷³, que hacía de la consolidación democrática en Occidente un compromiso, y acabó por suspender toda la ayuda económica (no la humanitaria); tras ser expulsada del país durante las negociaciones con la junta militar, llamó a sus miembros a imponer un embargo comercial: la estrategia era el aislamiento económico y diplomático del régimen. (Kumar y Lodge: 2002; Mendelson Forman, 2002)

En seis años (1986-1991) Haití vio el fin del largo régimen duvalierista, la esperanza de la democracia, la desesperanza de los regímenes militares, luchas intramilitares, elecciones fraudulentas, golpes y contragolpes, elecciones libres y limpias, nuevo derrocamiento y, atravesando todas estas circunstancias (excepto tal vez en las elecciones de 1990 y por factores externos al país), violencia e inseguridad. La esperanza de la democracia que hubo resurgido había sido nuevamente puesta a prueba.

En noviembre de 1992 William J. Clinton ganó las elecciones estadounidenses, y aunque no actuó de acuerdo con las declaraciones electorales sobre Haití, sí condujo esfuerzos tendientes al avance de las negociaciones lideradas por la ONU que prepararan el retorno de Aristide. Esfuerzos conjuntos de la OEA y la ONU llevaron a la firma del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores en julio de 1993 del que participaron las autoridades haitianas, tanto constitucionales como *de facto*. El acuerdo determinó la restauración de Aristide el 31 de octubre de ese año, estipuló una reforma de la policía y aprobó el envío de una misión conjunta de ONU/OEA (MICIVIH)⁷⁴ para el monitoreo de los derechos humanos. A pesar

de la presencia del contingente de monitoreo la brutalidad de las fuerzas militares y paramilitares siguió su curso –e incluso aumentó–; para fin de ese año las prácticas intimidatorias y las “ejecuciones extrajudiciales” eran moneda corriente. El proceso que el Acuerdo había iniciado terminó de colapsar a mediados de octubre, cuando una serie de disturbios brotó en Port-au-Prince evitando el desembarco de las tropas canadienses y estadounidenses de entrenamiento militar y policial abordo del *USS Harlan County*.

El fantasma de la democracia

En buena medida debido a las presiones de los representantes afro-americanos ante el Congreso estadounidense (el llamado *Black Caucus*)⁷⁵ los permanentes reportes sobre las violaciones a los derechos humanos y el infructuoso Acuerdo de la Isla de los Gobernadores terminaron cambiando el curso de la política estadounidense hacia Haití. A mediados de 1994 Clinton declaró agotadas las vías diplomáticas y se comenzaron a planear las medidas necesarias para asegurar el retorno de Aristide a la isla y al gobierno mediante una fuerza multinacional (FMN), ahora sí, liderada por los Estados Unidos. Lo que un nuevo embargo –esta vez sobre armas y petróleo– no logró, lo logró una negociación respaldada por la amenaza de la invasión multinacional a Haití: Cedras se comprometió a dejar el gobierno y permitir el regreso de Aristide. Tras la restauración de Aristide en el poder el Consejo de Seguridad de la ONU reformuló el mandato de la UNMIH⁷⁶, con el fin de que la misión proveyera un ambiente estable para la FMN⁷⁷ y para la restauración de las instituciones gubernamentales, y contribuyese en la profesionalización las Fuerzas Armadas y la creación de una fuerza de seguridad independiente de las mismas. Aunque la ONU no era la agencia directamente encargada de la desmovilización del Ejército, sí proveyó la seguridad necesaria durante ese proceso y constituyó el apoyo multilateral para el programa; quedando así ligada la operación de paz a la desmovilización⁷⁸. (Mendelson Forman, 2000)

La reforma: Desarme, desmovilización (y desmantelamiento) y reintegración

Hasta 1987 las Fuerzas Armadas de Haití (FAd'H) servían como brazo militar del Ministerio de Interior y Defensa Nacional. La defensa (externa) y seguridad (interna) se confundían en el mismo cuerpo armado hasta que la Constitución de 1987 -hoy vigente- separó las funciones de policía y Fuerzas Armadas haitianas. Pero en los hechos las Fuerzas Armadas (militares y paramilitares) continuaron siendo la principal agencia gubernamental para el cumplimiento de la ley: las FAd'H controlaban las áreas rurales del país y parte del ejército vigilaba la seguridad en Port-au-Prince. La policía, hasta 1995, continuó al servicio de las Fuerzas Armadas como órgano de represión en violación constante de los derechos humanos. Desde entonces, los demócratas haitianos han demandado la creación de una fuerza policial profesional e independiente como elemento clave para el establecimiento de un Estado de Derecho.

La desmovilización de las FAd'H fue apoyada por el Programa de Asistencia Internacional para la Capacitación en la Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Las tareas de la ICITAP consistirían en lograr la separación de la Policía y las Fuerzas Armadas, establecer una Academia de Policía y entrenar a una nueva Policía Nacional civil (Policía Nacional Haitiana o PNH) que quedaría bajo la autoridad del Ministerio de Justicia⁷⁹. Como dijimos más arriba, el plan original era una invasión a Haití que, gracias a la negociación del ex presidente estadounidense Carter, a último momento se convirtió en una entrada más “permisiva” de las fuerzas extranjeras. Este cambio hizo que se modificara también la estrategia para la desmovilización. El plan inicial, que suponía la invasión por la fuerza, era la agrupación de las tropas y la desmovilización instantánea de las mismas (se les daría una compensación monetaria y la posibilidad de la posterior entrada voluntaria a un programa de reincorporación ulterior). Sin embargo, el consentimiento de Cedras

llevó a que algunos miembros “adecuados” de las FAd’H fueran tenidos en cuenta para la formación de una Fuerza de Seguridad Pública Interina (FSPI), que sería reemplazada gradualmente por los egresados de la Academia de Policía. El proceso de selección de estos miembros consistió en la verificación de antecedentes concernientes a la violación de derechos humanos. La creación la FSPI fue parte del paquete acordado por Aristide. De acuerdo con el plan, de los 7mil miembros de las FAd’H 3.300 formarían la FSPI y una vez que la policía estuviese completamente desplegada, 1.500 quedarían en las fuerzas armadas. Este último componente desapareció como consecuencia de la reducción del ejército y la abolición *de facto*⁸⁰ de las Fuerzas Armadas llevadas a cabo por Aristide entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. La percepción (o explicación) del mandatario fue que “la llave del proceso de paz es la ausencia del ejército haitiano [que] se llevaba el 40% de los recursos del presupuesto. Hemos destruido a ese ejército. No por venganza [...] Lo destruimos para poder construir un Estado de Derecho”⁸¹.

El programa de desmovilización tenía un doble objetivo: reducir los riesgos de seguridad al mantener a los ex FAd’H en los cursos de capacitación y, al mismo tiempo, dar a los soldados una oportunidad de pasar a la vida civil de forma digna. Para tal fin quedó conformado por dos componentes: el reclutamiento para la FSPI (que sería asistido por un proceso de verificación de antecedentes sobre derechos humanos y un ciclo de entrenamiento) y el reclutamiento y entrenamiento para la formación de la PNH a través de la nueva Academia de Policía. Para completar la desmovilización fue necesario otro programa que la complementara: el de reincorporación de los ex miembros de las FAd’H a la vida civil.

La desmovilización constó de tres fases: en la primera, que comenzó en octubre de 1994 (un mes después de la llegada de la FMN) la operación fue sólo voluntaria; 187 soldados se unieron al programa de reincorporación. La segunda fase comenzó luego del anuncio presidencial sobre la reducción del ejército a 1.500 hombres; a partir del 25 de enero de 1995 fue una operación obligatoria que requería que los soldados se reportaran a sus puestos para el procesamiento. Dos años más tarde, 5.482 soldados habían sido desmovilizados. La tercera y última fase comenzó en junio de 1995 y consistió en la gradual reducción de la policía interina. Se comenzó a despedir a ex FAd’H que habían formado la FSPI; paralelamente, éstos se reemplazaban con nuevos policías egresados de la Academia.

Para reclutar a los miembros de la FSPI era necesario previamente llevar a cabo una verificación de antecedentes que evitara que aquéllos que tenían historiales de violación de derechos humanos formaran parte de la fuerza interina. El gobierno haitiano creó entonces una comisión formada por cinco coroneles de las FAd’H para que elaborara la verificación preliminar de antecedentes. La comisión entregaba las listas de candidatos para la FSPI a la embajada de Estados Unidos, que hacía la selección final. Aquéllos que quedaban afuera en el proceso de selección podían unirse al programa de reintegración. Los soldados seleccionados para la FSPI comenzaban un curso de reentrenamiento de seis días, al término del cual, supervisados por monitores, volvían como FSPI a la región en la que habían servido en las FAd’H. La intención expresada por el gobierno haitiano al enviarlos a la comunidad que los conocía era crear una medida de *accountability*. Los miembros de la FSPI podían luego solicitar el ingreso a la Academia de Policía para lo cual debían presentarse a los mismos exámenes que los civiles.

El reclutamiento llevado adelante para la nueva Academia de Policía fue en los comienzos liderado por el ICITAP, que luego delegó las funciones a un equipo del Ministerio de Justicia de Haití (aunque con colaboración del ICITAP y representantes franceses). Teniendo en cuenta el nivel de desempleo existente, no faltaron candidatos. Sin embargo, como la normativa haitiana se encuentra en francés y no en *créole*, para dar los exámenes de ingreso se requería el dominio oral y escrito del primero, lo que excluía a entre el 80 y 95% de la población. El entrenamiento de los civiles seleccionados estaba a cargo de abogados haitianos, personal del ICITAP y entrenadores de policía provenientes de Francia y

Canadá. Como método para evitar la corrupción se ofrecieron salarios mensuales de US\$ 330⁸². Que la nueva policía estuviese enteramente constituida por civiles significaba crear una fuerza de seguridad cuyos miembros debían consolidar una institución sin contar con experiencia en asuntos policiales. El gobierno haitiano decidió entonces que las segundas líneas de la fuerza fueran ocupadas por ex militares.

El programa de reincorporación fue llevado adelante por la Organización Internacional para la Migración (OIM), contratada para este fin por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y apoyado por la FMN. Cuando se comenzaron los preparativos del programa en Port-au-Prince y alrededores, la FMN sirvió a la seguridad, revisando a los soldados que llegaban a los puntos de encuentro preestablecidos para comprobar que no estuvieran armados. Una vez desarmados, los soldados se presentaban ante representantes de la OIM para cumplir con el *procesamiento*, que consistía en la confección de una nueva credencial de identificación (que se entregaba a cambio de la credencial de la FAd'H) y la notificación de una cita ante las oficinas de OIM en Port-au-Prince, que significaba la entrada oficial al programa de reincorporación. Durante una semana, los ex soldados asistían a un curso de orientación intensivo donde se les explicaban los requisitos y características de los diez sub-programas (como mecánica, carpintería, electricidad, computación, etc.) de transición a la vida civil. Dos estrategias fueron utilizadas para fomentar la asistencia a estos cursos: una vez completado el programa de seis meses, los ex soldados recibían un pago y una beca. Las becas, junto con los gastos por viáticos eran solventados por una subvención de USAID a OIM. El pago que apoyaba la desmovilización quedaba a cargo del gobierno haitiano (aunque provenía en última instancia de la ayuda internacional)⁸³. Si bien hubo problemas con este último aspecto, principalmente debido al malestar de Aristide y su gabinete en cuanto a otorgar beneficios a aquéllos que encarnaban el conflicto (y el derrocamiento del mismo Aristide) terminó cumpliéndose lo pactado. Se sumó otro sub-programa creado por la OIM que otorgó a los egresados orientación sobre estrategias para ingresar al mercado laboral. Para mediados de 1996 el 65% de los ex FAd'H egresados de los cursos estaban registrados en este nuevo sub-programa. A causa de las pocas probabilidades de demanda de trabajadores del sector privado y el exceso de empleo público (con 90% del sector formal de la economía basado en el gobierno nacional), todos estos sub-programas estaban orientados principalmente al sector informal de la economía. (Mendelson Forman, 2000)

El programa que se llevó a cabo estuvo atravesado por diversos conflictos y contuvo varias debilidades. Uno de los problemas del proceso de verificación de antecedentes fue la poca confianza (y bien fundada) que infundió la comisión nombrada por Aristide: uno de sus miembros, el teniente coronel Justafort, había estado personalmente implicado en abuso de derechos humanos; según un artículo del *New York Times*⁸⁴, otro de los miembros incluyó en las listas de personas que constituían una amenaza a la seguridad a varios viejos enemigos. Por otra parte, no existían en Haití registros completos sobre violadores de los derechos humanos. El conflicto más importante se dio entre la sociedad y la FSPI. Después del sufrimiento que las FAd'H habían ocasionado, el pueblo haitiano no tenía razones para confiar en “la policía reciclada”, como la bautizó. Mientras que las tropas estadounidenses confiscaron y destruyeron el armamento pesado, no fue posible saber en qué medida se logró el desarme más amplio que había sido fomentado a través de la compra de armas de los ex FAd'H al triple de su valor. Otro factor que contribuyó a la incertidumbre respecto del efectivo desarme fue que los tiempos fueron incorrectamente manejados, dejando un plazo suficiente para que las armas fueran ocultadas.

Los defectos del programa

Si bien el programa de reincorporación estuvo *per se* bien planteado, no tuvo en cuenta las consecuencias que podría tener la falta de demanda en el mercado laboral. Gran parte del éxito del programa dependía de la efectiva reinserción de los ex militares en la sociedad civil haitiana. Es posible que el fundamento para la aplicación del programa fuera la creencia de que un entorno político más

estable fomentara nuevas inversiones. Desarme, más cierta estabilidad política, más policía reformada debían equivaler a buenos resultados. Esta cuestión abre un interrogante: ¿cuál fue el efecto, entonces, para los ex FAd'H de haber sido destronados de su histórico privilegiado "lugar", en contra de su voluntad y echados a una suerte que nunca se materializó de forma positiva? Otro gran inconveniente surge a partir de la similitud entre la creación de la PNH y la *Gendarmerie*. La *Garde* (producto de la intervención estadounidense de 1915-1934) fue el órgano que más tarde se convirtió en las tan aborrecidas FAd'H. La diferencia en este sentido podría darse por un constante control, entrenamiento y organización por parte de la comunidad internacional que contribuya a que la PNH consolide su rol de protector de la sociedad evitando que se retorne a la simple represión política.

Esto es aún más preocupante si se tiene en cuenta que para evitar este nuevo desastre Haití no sólo seguiría dependiendo de algún (bene)factor externo que se encargara del costeo de la transformación, que difícilmente podría ser soportado por el gobierno haitiano, sino que además el solo hecho de que aquéllos que se encargan del entrenamiento y adoctrinamiento no sean actores locales provocará eternamente las tensiones propias de una educación provista por quienes no manejan la profunda complejidad haitiana (ni tendrán que vivir en el tipo de entorno que crearon). Un camino mucho más deseable es el fortalecimiento y la consolidación de instituciones democráticas locales, que permitiría un real control civil sobre el sector seguridad.

Un último aspecto que es necesario mencionar se relaciona con una omisión elemental del programa. Las fuerzas paramilitares han jugado un muy importante rol en la historia política haitiana: desde los *ton-ton macoutes* de Duvalier, pasando por los *attachés* del gobierno militar entre 1991 y 1995, hasta el FRAPH⁸⁵ (Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso en Haití, y a partir de 1994, Frente Revolucionario Armado del Pueblo de Haití) y las *chimères*⁸⁶ de Aristide. No tener en cuenta a las fuerzas paramilitares en los programas de desmovilización implicaba dejar "suelto" un factor de peso que con seguridad atentaría contra el proceso de transición. Sin embargo, no fueron incluidos debido a la composición celular y desjerarquizada de los grupos. Reintegrarlos y emprender su desarme, sólo sería posible de contarse con el conocimiento adecuado sobre su situación. Aún con la pérdida del apoyo gubernamental, su número y poder eran importantes, su inclusión hubiera significado al menos un impacto psicológico tanto para esas fuerzas como para la población en general, mientras que su exclusión dejó plantada una semilla para posteriores levantamientos que sólo necesitaría un catalizador para entrar en acción.

La misión conjunta de monitoreo de derechos humanos y la de mantenimiento de la paz finalizaron en 2000. Una nueva misión –civil– (MICAH) entró a Haití con el mandato de asistir en las áreas de justicia, seguridad y derechos humanos. Si bien las misiones habían logrado sus objetivos más importantes (reemplazo del ejército por policía civil y colaboración en la construcción de instituciones) la principal falla de la comunidad internacional se dio en el incorrecto entendimiento y el mal tratamiento de los problemas políticos de Haití. La vuelta de Aristide al poder trajo aparejada también la vuelta de los conflictos que se habían producido en la presidencia anterior: la intervención externa no tuvo en cuenta la necesidad de instaurar un sistema que fomentase el diálogo entre los distintos sectores de la sociedad, elemento clave para una reforma política y económica de tal envergadura. Las instituciones haitianas seguían siendo débiles. (Kumar y Lodge: 2002)

Los problemas de Aristide

Aristide fue restaurado en el poder a instancias de la ayuda internacional. Decir que se "restauró" la "democracia" cuando en realidad se trata de la vuelta de un individuo al poder es, por lo menos, erróneo. Incorrecto, en principio, porque no se puede hablar de una democracia por el simple (aunque no

por eso poco importante) hecho de *una* elección democrática. Peligroso, si con esa aseveración se pretende que el pueblo haitiano –o algún otro actor- entienda por democracia la necesidad de intervención de dos organismos internacionales y 25mil tropas extranjeras para que un presidente sea capaz de terminar su mandato. Es verdad que Aristide había llegado a la presidencia mediante la celebración de elecciones limpias y libres. Ese fue un paso, pero sólo *un* paso más, que dio comienzo a la segunda fase de la transición iniciada en 1986 y no a la consolidación democrática.

En gran parte debido a la forma en la cual se dio el regreso de Aristide, la segunda etapa de su presidencia vio a un mandatario debilitado. El compromiso de reducir el salario mínimo y algunos proyectos de privatización erosionaron rápidamente la base de apoyo popular. El Aristide que había vuelto ya no veía al capitalismo como enemigo, y hablaba sobre la colaboración del Estado con el sector privado, aunque sí obstaculizó el proyecto de privatización de empresas públicas. Las razones para esto, sin embargo, no estuvieron basadas en su supuesto socialismo. El control de muchas de las empresas haitianas por parte del gobierno ha sido históricamente el pilar sobre el que se apoya el sistema de clientelismo y prebendas. Esta actitud no difiere en realidad de la que el Lavalas tenía incluso antes de 1990, aunque durante la primera etapa de Aristide en el gobierno estas tendencias fueron opacadas por la agenda progresista emanada de organizaciones populares y grupos intelectuales con gran influencia en el movimiento. Muchos de esos actores han sido desplazados o dejaron el movimiento. Una estrategia de Aristide para cooptar a sus críticos consistía en otorgar puestos gubernamentales a ciertos líderes de organizaciones populares. El uso de las *chimères* para la intimidación de sus adversarios fue una práctica que continuó hasta su partida en 2004.

Elecciones sin Fuerzas Armadas

Aristide había hecho a un lado las tendencias progresistas que lo llevaron al poder en 1990 y reclamaron su restauración en 1994. El mandato constitucional de Aristide terminaba en 1995 (ya que en Haití los períodos presidenciales son de cinco años⁸⁷). A pesar de que el paquete que había negociado antes de su retorno incluía el acuerdo de no reclamar compensación por el tiempo que había pasado en el exilio, intentó prolongar su mandato. La comunidad internacional, no obstante, lo presionó para que permitiera la celebración de nuevas elecciones presidenciales ese mismo año –a las que no se podía presentar por disposición constitucional⁸⁸. René Préval, protegido del ex presidente y Primer Ministro suyo en 1991, ganó esas elecciones. Organización Política Lavalas (OPL) –que dominaba dentro de la coalición Plataforma Política Lavalas (PPL)- ganó también la mayoría parlamentaria, y a pesar de las denuncias de fraude electoral hechas por los monitores de ONU, OEA y Estados Unidos y el boicot llevado a cabo por varios partidos opositores en la segunda vuelta (muchos de los cuales, junto con la OPL, formarían la CD como oposición a Aristide en 2000), tanto la ONU como los Estados Unidos aceptarían la validez de los comicios⁸⁹. Para componer la disrupción del calendario constitucional que el golpe de 1991 había ocasionado, el mandato de la mayor parte del parlamento terminaría el 11 de enero de 1999. Pero el movimiento Lavalas había comenzado a fracturarse a causa del giro que tomara la política de Aristide; muchos de sus antiguos seguidores se sentían traicionados por su estilo autoritario y por la falta de apertura al diálogo. El presidente que alguna vez había encarnado la democracia terminó por fundar un partido propio: la Fanmi Lavalas (FL), una organización desestructurada que llevó a que facciones rivales en su interior emergieran como actores autónomos. Como observa Falcoff, “tras la fachada de una ‘democracia restaurada’ y la inundación de asistencia internacional, los aspectos siniestros de la política haitiana resurgían lentamente”. (Dupuy, 2003; Falcoff, 2004; Miles, 2001)

En las elecciones de 1997, la OPL denunció que el CPE⁹⁰ (Consejo Provisional Electoral) había adulterado las elecciones a favor de FL. Estados Unidos declaró las elecciones libres y limpias en un

primer momento, pero más tarde se retrajo: el fraude no había sido hecho sólo para ganar las elecciones, sino que el fin había sido obtener poder de veto en el Senado (sumado al control del Poder Ejecutivo). La Organización Política Lavalas boicoteó la segunda vuelta que finalmente fue cancelada. Tras la renuncia del Primer Ministro en protesta por los acontecimientos, la OPL sistemáticamente bloqueó los intentos del Presidente de nombrar a un nuevo jefe de gobierno y, con la intención de que el presidente se viera obligado a extender el mandato de los parlamentarios, no cumplió con la disposición constitucional de organizar un CPE que preparara nuevas elecciones parlamentarias. Aunque en ese momento fue tomado como una simple jugada política, Préval anunció que no extendería el mandato y que si era necesario el Ejecutivo se encargaría de supervisar nuevas elecciones. Efectivamente, el Presidente no renovó el mandato del parlamento y formó un nuevo gabinete, lo que le permitió gobernar por decreto hasta las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2000. A continuación compuso un nuevo CPE⁹¹ para lo que pidió a los partidos políticos que nominaran candidatos de entre los cuales Préval elegiría a los nueve necesarios. (Dupuy, 2003; Miles, 2001; Tippenhauer, 2000)

Elecciones fraudulentas y crisis

Dado que Haití no cuenta con un padrón electoral, una de las tareas que el CPE debe llevar a cabo es implementar la inscripción de los votantes (en las Agencias de Registro o BI) antes de las elecciones (que tienen lugar en las Agencias de Votación o BV). Para las elecciones de 2000 la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) solventada por USAID contribuyó con el CPE para ese proceso. Sin embargo, esto no significó ausencia de dificultades. Una de las innovaciones propuestas por IFES era la implementación de tarjetas de votación con identificación fotográfica. Con respecto a estas tarjetas, en muchos casos los materiales fueron escasos⁹², en otros, los empleados⁹³ de las agencias no conocían la tecnología de las cámaras fotográficas ni les era fácil aprenderla, a pesar de la capacitación que habían recibido –evidentemente insuficiente. Aun teniendo en cuenta los contratiempos para la emisión de las tarjetas de identificación, el proceso contribuyó a la posibilidad de reunir datos que eventualmente podrán dar lugar a un padrón nacional, lo que a la vez favorecería la solidificación de las instituciones. (Miles, 2001; Rutstein, 2000) Los problemas para la inscripción fueron varios, relacionados sobre todo con obstáculos para los residentes de los asentamientos precarios cercanos a las ciudades y para los residentes rurales. En primer lugar, el período dedicado para la inscripción fue demasiado corto⁹⁴. Aunque la actuación de IFES-CPE logró en esta ocasión que el lugar de inscripción y de votación de cada persona coincidieran, se generaron otros problemas: el número de BI fue menor que en las elecciones anteriores; gran parte de estas agencias fue instalada en zonas con poca densidad poblacional donde además residía en su mayor parte la clase alta haitiana. Los habitantes de las zonas rurales a menudo debían caminar hasta tres horas para llegar a la BI, pero como los horarios no eran fijos, muchas veces encontraban las agencias cerradas. Los inconvenientes para la emisión efectiva del voto giraron casi en su totalidad en torno a la falta de transporte público el día de las elecciones.

En mayo de 2000, FL ganó las suficientes bancas como para que OPL quedara relegado a una minoría y Aristide ganó la presidencia en noviembre de ese año. Esta vez, a diferencia de 1990, el mandatario no se mostró tan dispuesto a atender a las demandas de sus amigos extranjeros ni a escuchar las críticas locales. La Convergencia Democrática (CD)⁹⁵ emitió un comunicado que denunciaba fraude en las elecciones parlamentarias⁹⁶. Según la OEA, el CPE había usado un método ilegal para el conteo, que daba a FL 10 bancas inmerecidas en la primera vuelta⁹⁷. Ante la negativa del CPE a proceder a un recuento de votos y a una nueva elección para los 10 escaños pedidos por la OEA, el organismo internacional decidió no monitorear las elecciones presidenciales de noviembre. Eso además determinó que Estados Unidos, la UE, Canadá, Francia y las instituciones financieras internacionales suspendieran la ayuda económica. La nueva CD era una amplia coalición que aglutinaba cerca de veintidós partidos y grupos de diferentes (y no muy compatibles) ideologías; los unía el rechazo hacia Aristide. Esta

oposición se convirtió en una alternativa para Washington, a cuyos intereses Aristide ya no servía. Se convirtió además en un referente para muchos haitianos decepcionados por el nuevo y evidente fraude que se sumó a las acusaciones a los partidarios de Lavalás de infundir el temor y agredir, amenazar e incluso asesinar para asegurar el triunfo de su líder. Convergencia Democrática condujo una ceremonia inaugural paralela a la de Aristide, dirigida por Gérard Gourgue –declarado presidente provisional por esta oposición- en la que Gourgue pedía la reincorporación de las FAd'H y el retorno de los líderes militares exiliados (principalmente en República Dominicana). (Dupuy, 2003; Falcoff, 2004)

Profundización de la crisis: el círculo

La ineficiencia de la nueva policía, la situación económica que continuaba deteriorándose y una fuerte pérdida de confianza en el carismático líder, en esa encarnación de la democracia, se sumaron al nuevo fraude electoral y al aumento de la violencia política. Arengado por una nueva “amplia oposición civil” una parte de la sociedad se preparaba para exigir más vehementemente la renuncia del ahora enemigo de la democracia Aristide. La otra parte, se preparaba para defender a su líder y evitar su caída por todos los medios. El primer grupo de haitianos se encolumnaría tras las demandas de varios ex militares –particularmente Guy Philippe- que habían regresado a Haití y de los fuertes sectores económicos por los que estaban apoyados –encarnados por el Grupo de los 184. Por supuesto, *deux ex machina* no perdería la oportunidad de ayudar al pueblo, detentador legítimo del poder. Eso es, al pueblo que se oponía a Aristide.

El 17 de diciembre de 2001 un ataque armado al Palacio Presidencial profundizó aún más los conflictos y la desconfianza entre FL y CD y los individuos que con cada uno de ellos simpatizaban. Aristide, que atribuyó el ataque a un nuevo intento de golpe de estado, se embarcó en una campaña de abuso de poder y violaciones constantes a los derechos humanos. La oposición, en tanto, no reconocía todavía la legitimidad de Aristide. La OEA, en un informe de julio de 2002 sobre el ataque, negó las aseveraciones del gobierno en tanto declaró que CD tampoco estaba detrás del atentado. Según el informe, la ofensiva había sido llevada adelante por ex FAd'H con el apoyo de algunos miembros de la PNH en un intento de poner a prueba la capacidad de respuesta de las unidades de la PNH. Tal vez porque Aristide nunca había logrado tener el control real de la policía, no se ocupó de dismantelar las bandas de *chimères* ni las de algunas organizaciones populares⁹⁸ que a él respondían. A pedido de la OEA el gobierno pagó resarcimiento a algunas víctimas de los actos cometidos y aunque no cumplió con todas las demandas del organismo, éste reconoció la cuota de buena fe y adoptó la resolución 822 que, entre otros temas, llamaba a la “restauración de un clima de seguridad” mediante el refuerzo de las políticas y programas de desarme; la identificación, acusación (y despido, cuando fuera necesario) de aquéllos implicados como autores o cómplices en los acontecimientos del 17 de diciembre; y la implementación de las recomendaciones sobre los Derechos Humanos⁹⁹. También preparaba el terreno para las elecciones legislativas de 2003 mediante la creación de un nuevo CPE antes del 4 de noviembre de 2002 que representase a varios sectores de la sociedad haitiana y organizara elecciones libres y limpias. A mediados de noviembre, ocho de los nueve sectores habían nombrado a sus representantes. A pesar de que la resolución llamaba a todas las partes a “participar en todo aspecto relevante de aquellas elecciones y en el proceso electoral”, CD se negó a nombrar a su representante alegando que el gobierno no había implementado aún todos los compromisos establecidos en la resolución. Incluso fomentó varias movilizaciones en contra del gobierno, una de las cuales contó con la presencia de un ex FAd'H donde se convocó a la población a un levantamiento popular en contra de Aristide. A fines de diciembre, un autodenominado “grupo de los 184” presentó un documento exhortando a una resolución pacífica y consensuada de la crisis. El comunicado publicado el 26 de diciembre fijaba el 15 de enero como plazo para que el gobierno implementara lo demandado. Tras la falta de respuesta del gobierno, predecible

dado el corto plazo que se le otorgó- un segundo comunicado manifestaba la imposibilidad de celebrar elecciones libres, limpias y transparentes en las circunstancias del momento. Varios de los elementos que componen este grupo que se presentaba como la “nueva voz” haitiana eran, sin embargo, parte de (o aliados a) CD, hecho que pone en tela de juicio la representatividad real del grupo con respecto a la sociedad. (Dupuy, 2003; OEA: 2002; Tippenhauer, 2000)

De esta forma dos grandes adversarios (*no* dos ideologías opuestas) quedaron conformados, y en febrero de 2004 comenzó la ofensiva armada a gran escala. La heterogénea oposición a Aristide tomó la ciudad de Gonaïves¹⁰⁰, que centraliza el tránsito entre el norte y el sur del país y exigió la dimisión del Presidente; dirigida por Guy Philippe (ex militar y ex comisario de la PNH, antes fugado a República Dominicana) y Louis-Jodel Chamblain (jefe paramilitar del gobierno de Cedras) la turba llegó a controlar a fines de febrero la mitad norte del país –cinco de los nueve departamentos del territorio. Las Organizaciones Populares armadas y las *chimères* se enfrentaban al primer conjunto con la intención de defender a Aristide y asegurar su continuidad. La comunidad internacional¹⁰¹, mientras esto ocurría, había estado intentando sin éxito lograr un acuerdo. Pero ahora, ante la gravedad de la situación y la falta de acuerdo entre las partes, decidió actuar directamente: Dominique de Villepin, Ministro de Relaciones Exteriores de la madre patria de Haití, encabezó y encarnó el pedido expreso de la renuncia de Aristide. Estados Unidos, gran aliado de los noventa y restaurador de Aristide, lo culpó por la crisis y siguió la iniciativa de Francia de pedirle la renuncia. Aparentemente, París y Washington pudieron reconciliarse después de la enemistad que había impuesto la invasión a Irak.

Aristide se fue del gobierno el 28 de febrero de 2004, supuestamente presionado por la delegación de Marines que amablemente había acompañado al Secretario de Estado Colin Powell para convencerlo de renunciar. En su lugar, sorprendentemente, tomó el gobierno el funcionario establecido por la Constitución, Boniface Alexandre, en calidad de titular de la Corte Suprema. El Presidente interino pidió asistencia a la ONU, que rápidamente autorizó el despliegue de una Fuerza Interina Multinacional (FIM)¹⁰². Dos meses más tarde el Consejo de Seguridad de la ONU¹⁰³ estableció la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con el mandato de apoyar al gobierno transicional, establecer un entorno seguro que permitiera un proceso político constitucional; asistir a un proceso de diálogo nacional que buscara la reconciliación y contribuir a proteger los derechos humanos, y solicitó que la FIM transfiriera la autoridad a MINUSTAH. El mandato de la Misión también requería la reestructuración y reforma de la PNH y el establecimiento de programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración para todos los grupos armados -más o menos con las mismas pautas que diez años atrás. (ONU, 2004a y 2004b)

Política y vudú

En todo el Caribe y especialmente en el Vudú haitiano, los cultos afro-americanos vinculan lo sobrenatural y la posesión con la esclavitud, el colonialismo y la política posterior a la independencia, de manera que cada *palais* (templo) refleja mágicamente la relación entre los desvalidos frente al poder, y del poder hacia ellos. Cualquiera sea la personificación del poder según la época (el amo, el aparato colonial, el líder carismático o el extranjero) el poder como tal siempre desciende, como espíritus, hacia los débiles que se encuentran abajo. Seguramente los hará poderosos durante un tiempo, pero al igual que durante las posesiones de los ritos religiosos, los terminará abandonando y llevándose sus posesiones y hasta su propio ser. Este poder no surge del individuo, es ajeno. Puede ser sobrenatural o provenir del ocupante extranjero, la Comunidad Internacional, el mundo sobrenatural o el Emperador, pero siempre tiene en común que se origina fuera, los vacía y puede irse tan rápidamente como llegó. La figura central del panteón haitiano es *Ogou*, porque está en el centro mismo de la disputa entre poderosos y desposeídos. Un dios guerrero de origen africano que a lo largo de la historia ha sufrido

transformaciones, adquiriendo nuevos atributos en cada etapa que atravesaba el país. Su característica especial es, precisamente, la ambigüedad. Simbolizando las ambigüedades del poder en acción, *Ogou* ejercita la violencia en todas las formas y hacia todas las direcciones.

Año tras año los haitianos vieron cómo sus líderes se volvieron contra ellos y fueron testigos de la ambivalencia del poder político. Los haitianos perciben claramente al Vudú como dos polos del mismo *continuum*, entrelazándose y reforzándose mutuamente. Un dicho popular reza que *Apré Bondié sé léta* (después de Dios viene el Estado). El poder habita en el Palacio Nacional como Dios habita en el Cielo y se manifiesta de manera indirecta e impredecible a través de una serie de figuras subalternas de autoridad como los *chef de section* o *l'Etat*, o los *tonton macoute*. Así como el sacerdote vudú, aunque está en la cima de la estructura jerárquica, depende en realidad de la fuerza de otro, por encima de *Bondié* habita alguien aún más poderoso. Arriba, (al *norte* dicen los haitianos), esta especie de totalitarismo primitivo es sostenido por un factor que en sólo tres ocasiones se ha manifestado plenamente: en julio de 1915, en septiembre de 1994 y en marzo de 2004 y que en incontables oportunidades, como el *bokor*, ha controlado las circunstancias desde lejos a través de hilos invisibles, imponiéndose a la Nación, amenazándola con el colapso y no con la violencia, porque en última instancia, la violencia en Haití es endémica y fuente de todo orden.

Consideraciones finales

El Salvador ha sido capaz de llevar adelante un proceso de transición que se encuentra actualmente en los fines de su etapa de instauración y los comienzos de la consolidación. Para Haití, la historia ha sido muy distinta: varios intentos de democratizar al país “desde afuera” no han sido capaces, hasta hoy, de instaurar una democracia o siquiera poner en marcha un proceso sostenible de transición. La segunda (y más relevante) etapa de la transición salvadoreña se puede inscribir dentro de lo que Huntington denomina *traspaso*; caracterizada por la dirección coordinada entre el gobierno y la oposición. La percepción inicial de parte de la oposición era que el gobierno podía caer; en tanto el gobierno confiaba en su capacidad de contener –o suprimir– a la oposición armada de forma efectiva y con un costo relativamente aceptable. Sin embargo, después de más de una década de conflicto armado, ambos actores tuvieron que aceptar que habían llegado a un empate estratégico en el que ninguno de los dos podría lograr la totalidad de sus objetivos ni la victoria militar sobre el otro. Dentro del gobierno había tanto elementos conservadores como reformistas, pero el hecho de que el segundo grupo fuera el que llevó a cabo el cardinal golpe de 1979 llevó a un cierto equilibrio al interior de las Fuerzas Armadas, que de hecho permitió una mínima liberalización del régimen en términos económicos y políticos, imprimiendo en el gobierno el factor *liberal* (por su posición favorable respecto de la democracia) necesario para la transición. Esto hizo posible que en la década siguiente el régimen tuviera una cierta apertura política y económica. Trataron de hacerse algunas reformas que la sociedad demandaba (aunque como estrategia de contención más que por convencimiento) y fue posible que gobernara un partido político, aunque representara casi exclusivamente los intereses de los sectores conservadores y de las Fuerzas Armadas.

Los pasos de la transición se dieron de forma muy similar a lo que el modelo augura: una inicial pérdida de poder de parte del gobierno dada por la liberalización con el consecuente aumento de actividades de la oposición que percibe la debilitación gubernamental como una posibilidad de derrocarlo; y como respuesta de parte del gobierno, el aumento de la represión para intentar contener el crecimiento de la oposición. La sucesión de estos pasos implicó tanto para el gobierno como para el FMLN la noción de la ruptura que se estaba formando, y, por lo tanto, la necesidad de negociar una salida de la situación. La confrontación violenta entre ambos actores mostró al FMLN los límites de su apoyo

masivo y al gobierno los límites de la contención y las consecuencias (en términos de costos) de la represión. Para poder entrar en las negociaciones el FMLN tuvo que admitir al gobierno como un socio digno en tanto el gobierno necesitó aceptar a la oposición como representativa de una significativa parte de la sociedad. De esta forma, consistió en una transición negociada entre las partes en la cual la comunidad internacional jugó el rol de mediador durante los acuerdos, encarnado así a la figura de los democráticos moderados. (Huntington, 1994)

Fueron las circunstancias internas de El Salvador las que impusieron la necesidad de la transición hacia la democracia, que paralelamente significaba un cambio en el rol tradicional de las Fuerzas Armadas y las de seguridad, los partidos políticos y las fuerzas en armas de la izquierda. El balance entre las fuerzas del FMLN y del Gobierno, el favorable contexto regional, el giro en los intereses de los principales actores internacionales después de la disolución de la URSS y los incentivos propios de ambos actores locales hicieron posible un proceso de paz y democratización cuyo marco no tiene demasiadas probabilidades de repetirse. Particularmente en el caso salvadoreño, la transición a la democracia fue acompañada de otras transiciones que darían forma a la actual y futura situación de cada país. Este “complejo proceso de transiciones desplegadas secuencialmente” se trata también de transiciones de la guerra a la paz y del militarismo a la desmilitarización. (Call, 2002; Cerdas Cruz, 1998; Córdova Macías, 1999)

La historia haitiana, en cambio, tiende a repetirse cerrando los mismos círculos una y otra vez. Los acontecimientos de 2004 no son una novedad para el pueblo haitiano ni para cualquier observador externo; el gran interrogante está en si el ciclo se cerrará nuevamente o se quebrará de una vez y para siempre. Haití ha comenzado en 1986 una transición hacia la democracia pero ésta no ha podido concluir, sino que continúa hasta nuestros días. Así como Duvalier hubo usado el vudú para solidificar su liderazgo, Aristide emprendió una estrategia de retórica tercermundista y afrocentrista, que en un comienzo le sirvió para ganar la simpatía y el apoyo de varios países europeos y latinoamericanos, así como el apoyo de los representantes afroamericanos en el Congreso de Estados Unidos; el pueblo haitiano vio en él la esperanza de una democracia, así como había visto en Duvalier un líder negro que significaría el fin del gobierno y el poder de la mulata *élite*. La estrategia de Aristide basada en la entrada de fondos internacionales se vio duramente golpeada cuando los donantes internacionales suspendieron la ayuda; durante su segunda presidencia la situación económica de la isla se vio terriblemente deteriorada. Aristide usó las *chimères* así como Duvalier había usado a los *ton-ton macoutes*; y la violencia política nunca dejó de ser una práctica regular del gobernante de turno. Miembros de la *Gendarmerie* instaurada por los Estados Unidos durante el período 1914-1930 intentaron un golpe al gobierno militar que siguió a la huida de Jean Claude Duvalier; así como Guy Philippe, ex militar más tarde nombrado por Aristide comisario de Cap Haïtien de la PNH –también creada por Estados Unidos- volvió del exilio para reclamar la dimisión del Presidente y la restauración de las Fuerzas Armadas.

Un rasgo común que puede identificarse en ambos países es la histórica alianza (aunque hayan tomado distintas formas en los dos casos) entre las Fuerzas Armadas y las respectivas *élites*; pero la gran ventaja de El Salvador fue el corporativismo de las partes involucradas, tanto de los dos grandes actores de la transición (el FMLN y el Gobierno) como de las Fuerzas Armadas. En Haití, en cambio, las Fuerzas Armadas sólo una vez actuaron como institución (la *Garde* en 1946) pero ni ellas ni los actores políticos formaban parte de grupos con ideologías constantes¹⁰⁴ determinadas. Tanto en el nivel político como en el militar, Haití funcionó hasta hoy dependiendo por completo de un racimo de figuras sin objetivos claros (excepto los personales) que llevaron a la Nación a la profundización de las inequidades y a la constante fluctuación de la violencia política entre dos bandas muy altas incluso para los estándares latinoamericanos. Mientras que en El Salvador se puede hablar de las Fuerzas Armadas, el PRUD, el

PCN, el FMLN, la ARENA; en Haití hablamos de Papa Doc, Baby Doc, Namphy, Cedras, Aristide, Philippe. El único grupo con intereses concurrentes en la república caribeña es el pequeño porcentaje compuesto por la *élite* que siempre estuvo y está, pero detrás del telón, y hasta ahora no ha demostrado interés en pasar a un primer plano público en lo concerniente a la política.

Si bien hay sectores de la sociedad salvadoreña que continúan estando armados, las motivaciones políticas e ideológicas ya no son las mismas, y el problema más grande de la seguridad interna se refiere a criminalidad común y no ya política. Los problemas actuales sobre derechos humanos están relacionados en su inmensa mayoría con detenciones arbitrarias o fallas en el sistema judicial y no con desapariciones o torturas. El aspecto más positivo de la democratización en El Salvador es tal vez el hecho de que ninguno de los actores relevantes en la vida política ha demostrado hasta el momento un interés en llevar adelante cambios *fuera* del marco democrático. Aunque hubo contratiempos, el cese del fuego nunca fue quebrado por ninguna de las partes. Las Fuerzas Armadas quedaron bajo el control civil y la nueva PNC, a pesar de sus falencias, ha sido una novedad institucional para la seguridad salvadoreña. En contraste, la oposición que pedía la partida de Aristide no está formada por un grupo siquiera medianamente homogéneo. La oposición (léase: “los opositores”) a Aristide (el “grupo de los 184”, ciertos sectores de la derecha, ex militares que reclaman la reconstrucción del ejército –y según algunas fuentes sectores relacionados con el partido Republicano; pero también buena parte de la población) se aglutinó para lograr la renuncia (voluntaria o no) y exilio del ex sacerdote. El objetivo que unió a tan dispares intereses fue el de evitar la continuidad de Aristide y la FL y no un plan de gobierno o un deseo democrático. Aristide cometió muchos errores y omitió muchas responsabilidades; defraudó a un amplio espectro de seguidores haitianos y de observadores externos. Cuando el país parecía haber logrado una democracia incipiente y sumamente frágil, no dudó en usar el fraude para asegurarse la ausencia de oposición en el gobierno ni evitó recurrir al uso de las *chimères* para amenazar y castigar a los opositores. ¿Se puede apoyar a la luz de esto el accionar de la oposición armada? No. *Claro que no*. Que algunos elementos del discurso de esta “oposición” se basen en acusaciones sobre hechos reales no lo justifica, ni tampoco lo hace que parte del pueblo, seguramente creyendo en la legitimidad de las demandas, los haya apoyado. Más allá de averiguar quién tiene más razón que quién, hay dos cuestiones centrales que se pueden visualizar: por un lado, ningún actor relevante (gubernamental o no) se comprometió con *medios democráticos* para lograr sus fines; por otro, la oposición, cuando tuvo la oportunidad de negociar el poder compartido (y ante la disposición de Aristide a otorgar buena parte de lo que se demandaba), no aceptó ningún plan que no incluyera la dimisión del presidente, obstaculizando voluntariamente las posibilidades de continuidad del proceso hacia la democracia.

Un problema que no ha sido tenido en cuenta en ninguna de las dos transiciones es que las reformas en las fuerzas de defensa y seguridad deben ser acompañadas por reformas profundas en el sistema judicial, y la consecuencia de esta omisión es el descrédito de las nuevas (o reformadas) instituciones. La capacidad de un policía de arrestar a un criminal tiene que estar respaldada por un sistema judicial que pueda procesar al delincuente. Este punto puede ser ejemplificado con el paradigmático caso salvadoreño, que experimentó una importante ola delictiva durante los años posteriores a la creación de la nueva Policía. Dentro de este proceso hubo pocas o incorrectas reformas al sistema judicial. El recambio de los miembros de la Corte Suprema, por ejemplo, no significó una despolitización del órgano, sino más bien una *pluralización*, un simple ampliación de las influencias partidarias. Ante la delicada situación que se atravesaba pareció más razonable que los principales actores tuvieran miembros aliados a ellos en la Corte que transformar a este poder en uno *apolítico* y verdaderamente independiente.

La subordinación de las instituciones armadas hacia el gobierno civil es otro aspecto central para la consolidación y fortalecimiento de las democracias más jóvenes. Pero a medida que los regímenes se liberalizan, aumenta la demanda de mayor transparencia y *accountability* de las instituciones de seguridad. Esto hace necesaria la introducción de una definición que permita abarcar todos los ámbitos relacionados con la seguridad. (Mendelson Forman, 2002) El *sector seguridad*, entonces, está entendido como “todas aquellas organizaciones que tienen la autoridad de usar -o de dictaminar el uso de- la fuerza o la amenaza de fuerza, para proteger al Estado y a sus ciudadanos, *como también a aquellas estructuras civiles responsables de su administración y control.*”¹⁰⁵ Comprende a las fuerzas militares y paramilitares (incluidas las instituciones responsables de su control, como los Ministerios de Defensa), los servicios de inteligencia, las policías nacionales y locales, los controles fronterizos y de aduanas como así también las instituciones penales y de justicia. (Mendelson Forman, 2002; Chalmers, 2000)

Un fenómeno común en los procesos de democratización y que tal vez no siempre recibe la debida atención es la diferencia que existe entre los cambios *formales* y los *informales*. Modificaciones a la Constitución, nuevas leyes, nuevas instituciones son todas modificaciones *formales* que se pueden instaurar con relativa celeridad. Sin embargo, la percepción de los actores, las costumbres, los comportamientos y el resto de los aspectos *informales* de la democratización experimentan un cambio mucho más gradual ya que requieren de la adaptación de todos los grupos de la sociedad a las nuevas reglas y procedimientos democráticos. El cambio formal de las estructuras autoritarias es mucho más simple y rápido que el informal. El cambio en las prácticas y costumbres se da por procesos mucho más lentos que las reestructuraciones institucionales y depende de una multiplicidad de factores.

El proceso de paz y la transición democrática en El Salvador tuvieron un impacto mucho más importante sobre las estructuras formales del Estado que sobre las estructuras culturales y de comportamiento. Es por eso que las reformas estatales eliminaron los vestigios más evidentes de relaciones anteriores, pero las prácticas y conceptos antiguos pueden todavía encontrarse. De hecho, las Fuerzas Armadas no perdieron, a pesar del cambio de rol, su real identidad: es verdad que además de sus funciones tuvieron un importante recorte del personal pero en ningún momento se incorporaron a ellas civiles ni ex combatientes del FMLN. Tal vez las Fuerzas Armadas han sido la institución que más obstáculos encontró para hacer suyas las costumbres y prácticas de un Estado de Derecho e incluso gozan aún de bastante autonomía. La brecha entre los factores informales y los formales es todavía más clara si se analiza a Haití donde los cambios informales, si existieron, fueron ínfimos. Todos los actores que tenían poder antes de la restauración de Aristide siguieronteniéndolo después, aunque de forma diferente, incluyendo a las Fuerzas Armadas (y teniendo en cuenta que si nunca actuaron como institución no podemos esperar que lo empezaran a hacer entonces).

Es en este aspecto que podemos analizar la injerencia de actores externos en ambos países, que ha sido, como vimos, constante y decisiva. La mayor incidencia se ha dado de parte de los Estados Unidos, pero Francia merece ser mencionada con respecto a Haití brevemente. Esto no significa que otros actores internacionales (estatales o supraestatales) no hayan contribuido u obstaculizado distintos procesos (la OEA, la ONU y Canadá son algunos de ellos) pero sí quiere decir que los dos Estados mencionados tuvieron mucha más incidencia¹⁰⁶. En el contexto internacional contemporáneo la guerra fría ha sido reemplazada por la guerra contra el terrorismo, cambio que generó un giro en la política de Washington hacia América Latina. Es verdad que el 11S significó una profundización en la práctica que el hegemon venía llevando adelante. Curiosamente, sin embargo, para los países latinoamericanos el cambio no se dio *por* el 11S sino por la política estadounidense con respecto a la continuidad del Plan Colombia y el nuevo Plan Patriota. De hecho, la cantidad de personal entrenado por Estados Unidos en América Latina aumentó más de un 50% entre 2002 y 2003¹⁰⁷ y casi la totalidad de este aumento fue absorbida por

entrenamiento a colombianos. Con respecto al papel de Francia en Haití, la injerencia no ha sido constante pero sí se ha dado en tres oportunidades cruciales: en 1697 colonizó la isla y dejó atrás una sociedad étnicamente dividida que continuaría hasta nuestros días y sería parte importante de las causas de conflicto; dio asilo a Baby Doc en 1986 cuando huyó de la isla dejando atrás a un Consejo Nacional que luego gobernaría de forma autoritaria y se convirtió en punta de lanza de la comunidad internacional al pedir la renuncia de Aristide en 2004.

La incidencia principal de Estados Unidos en nuestro continente pasa hoy por fomentar la acción militar dentro de programas que tienden a requerir que Fuerzas Armadas, de Seguridad y civiles tengan el mismo tipo de actividades concentradas en la lucha contra el narcotráfico. De hecho, un interés crítico de los Estados Unidos está puesto en dar a la Junta Interamericana de Defensa un rol mucho más operativo con capacidad militar para intervenir en la región. Después del 11S, teniendo en cuenta el antecedente del Plan Colombia, Estados Unidos ha estado intentando *securitizar* la agenda de América Latina, y es en este sentido que se da el “cruce” de roles entre Fuerzas Armadas, fuerzas de Seguridad y civiles en el marco de las funciones domésticas de los militares. Esta (con)fusión de roles puede llevar a la (re)politización de las Fuerzas Armadas ya que por un lado las extrae de su rol de defensa (externa) y por otro les otorga un nivel de igualdad de decisión con las autoridades civiles a las que deberían obedecer. En todas las relativamente nuevas democracias latinoamericanas donde la tradición de los militares en funciones de policía no ha sido positiva, es más peligrosa aún para los dos países que estudiamos en este trabajo, que están todavía luchando por consolidar las costumbres necesarias para un real control civil de las Fuerzas Armadas y por quitar a los militares el rol de guardianes de la seguridad (interna)¹⁰⁸.

El Salvador ha logrado una extensa reestructuración formal en las instituciones de defensa y seguridad, pero los cambios informales no han igualado todavía a los primeros; el hecho de que la política exterior estadounidense requiera que las Fuerzas Armadas tomen un rol similar al que tenían antes del proceso de transición pone en jaque la consolidación del control civil *efectivo* de las Fuerzas Armadas, de la separación *definitiva* entre órganos de defensa y seguridad y el acostumbramiento de todo el país a las nuevas condiciones. En el caso mucho más frágil de Haití, donde uno de los procesos que la misión de la ONU debe llevar adelante es la nueva reestructuración de la PNH es todavía más peligroso si se tiene en cuenta quiénes estarán decidiendo el entrenamiento a esta policía, dentro del marco de la subsistencia constitucional de las Fuerzas Armadas y las demandas de varios grupos de ponerlas en pie nuevamente. En este sentido, el control civil para Haití será un paso muy posterior a la reconstrucción del propio Estado y sus fuerzas de defensa y seguridad¹⁰⁹.

La gran dificultad para ambos países (pero mayor en el caso haitiano dada la situación que actualmente atraviesa) será encontrar una forma de conciliar la intención de separar a las fuerzas de defensa y seguridad y lograr un efectivo control civil al tiempo que medianamente satisfagan las demandas estadounidenses para el control del narcotráfico, cuya tendencia se encuentra en aumento en ambos países. Será impracticable para estos países llevar adelante políticas que se contrapongan claramente a los intereses estadounidenses; especialmente tras la reelección de Bush, la administración no dudaría en ese caso en desestabilizar al gobierno que lo contradiga a través de medidas políticas o económicas o, en última instancia el Comando Sur podría recurrir a “buscar algún militar nacionalista o algún militar de derecha que pueda ser financiado para hacer el trabajo por ellos”¹¹⁰. Una reciente declaración del Secretario General de la ONU manifiesta la postura estadounidense respecto de la intervención en Haití y la preocupación de los Estados Unidos: “Claramente Haití no puede resolver sus problemas, y el efecto de dejarlo solo sería la continuación o el empeoramiento del caos. Nuestro mundo globalizado no puede permitirse tal vacío político [...] La miseria humana es más difícil de ignorar [que antes] pero la diferencia crucial es que el caos ya no puede ser contenido por fronteras. Tiende a

propagarse en olas de refugiados, terrorismo o tráfico ilícito de drogas, armas e incluso seres humanos. Nadie desea intervenir, pero en última instancia no hay opción.”¹¹¹

El Salvador comenzó un proceso de transición que todavía no ha concluido pero se encuentra hacia el fin de la etapa de *instauración democrática*, entendida como el proceso durante el cual se instalan las reglas y procedimientos para la toma de decisiones colectivas que caracterizan a la democracia, que se ha convertido en una posibilidad concreta para el país. Queda todavía por delante el cierre de la democratización, la *consolidación democrática* que entraña la fijación de las instituciones democráticas como tales y requiere de comportamientos sostenidos en el tiempo. Las perspectivas, en este sentido, son positivas. Haití, en cambio no ha salido de su enredado proceso de transición. Pero es posible permitirse una esperanza: esta vez, el proceso de deposición de un mandatario, aunque violento, preservó la imagen de un recambio institucional y se respetaron los pasos previstos por la Constitución vigente. En las elecciones de mayo y noviembre de 2000 más del 60% de los haitianos registrados emitió su voto a pesar de todos los inconvenientes del proceso; ilustrando así la voluntad del pueblo por participar de la vida política de Haití y la necesidad de elegir a sus representantes, condición sin la cual una democracia nunca sería posible. Puesto en el contexto de la política haitiana reciente (y no tanto) se trató de una saludable mejora en los métodos tan *à la haitiana*. ¿Democracia? Seguramente que no. ¿Consolidación? Muy lejana. Pero con seguridad podemos hablar de que se está llevando a cabo un largo y doloroso proceso de transición hacia la democracia que comenzó con la huida de Jean Claude Duvalier y que con fortuna continuará siempre y cuando la comunidad internacional contribuya de manera desinteresada con la experiencia y los fondos necesarios para ayudar a la construcción de una nación que realmente pueda considerarse a sí misma democrática. Por lo demás, como cuando siempre se habla de política, la última palabra la tendrá (o esperamos que la tenga) el pueblo haitiano. Haití casi no ha conocido etapas pacíficas y libres de crisis. Si bien necesita ayuda de la comunidad internacional en términos de financiación y experiencia, el cambio tiene que generarse desde adentro por dos razones íntimamente relacionadas: en primer lugar, las injerencias extranjeras intentadas desde 1915 han significado más problemas que soluciones para los asuntos que han agobiado a Haití desde sus comienzos. En segundo lugar, es lógico pensar que los problemas de este país deben ser solucionados por Haití; los esfuerzos deben provenir de ese mágico e intrigante pueblo. El eterno ciclo debe romperse para dar paso a una nueva forma lidiar con el disenso y para desenraizar las severas desigualdades de un país en el que el 80% del pueblo vive en condiciones de pobreza extrema, pero con una sonrisa impresa en el semblante. La esperanza de lograr la democracia no tiene un nombre ni una cara, la esperanza de lograr la democracia está en el pueblo haitiano, que a pesar del hambre, la desprotección y las constantes intervenciones, desde 1986 no ha cesado de buscarla.

Bibliografía

- Annan, Kofi A. 2004: “Haiti: This time we must get it right” *Wall Street Journal*, 16 de marzo de 2004.
- Artiga-González, Álvaro: “El Salvador. Maremoto electoral en 2004” en *Nueva Sociedad* 192, Julio-agosto 2004 (San Salvador: Nueva Sociedad)
- Burton, Richard D. E. 1997 (1946): *Afro-Creole, Power, Opposition and Play in the Caribbean* (Ithaca: Cornell University Press).
- Burnham, James (1986): “Michels: Los límites de la democracia”, en *Los Maquiavelistas*, (Buenos Aires: OLCESA Editores)
- Call, Charles T (2003): “Democratisation, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador”, *Journal of Latin American Studies* 35 n° 4 (Cambridge: Cambridge University Press)
- Call, Charles T (2002): “Assessing El Salvador’s Transition from Civil War to Peace”, en Stedman, Stephen; Rothchild, Donald y Cousens, Elisabeth: *Ending Civil Wars* (Boulder: Lynne Rienner Press)
- Carpentier, Alejo 2004 (1949): *El Reino de este mundo* (Barcelona: Editorial Seix Barral)
- Cerdas Cruz, Rodolfo 1998: “Desmovilización y Fuerzas del Orden en Centroamérica”, Foro Internacional Enero-Marzo de 1998.
- Chalmers, Malcom 2000: *Security sector reform in developing countries: an EU perspective*. (xxxxxxx: Saferworld/University of Bradford)
- Córdova Macías, Ricardo 1999: “El Salvador: los acuerdos de paz y las relaciones cívico-militares” en Diamint, Rut (comp.): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano)
- Dupuy, Alex 2003: *Who is afraid of democracy in Haiti? A critical reflection* (Washington, DC: Trinity College Haiti Program)
- Falcoff, Mark 2004: “Where does Haiti go from Here?” *Latin American Outlook* (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research)
- Garretón, Manuel Antonio 1987: *Reconstruir la política* (Editorial Andante)
- Greene, Owen 2003: “Security Sector Reform in Latin America and de Caribbean” *GFN Paper* n° 12 (Londres: Global Facilitation Network for Security Sector Reform)
- Holiday, David y Stanley, William 2000: “Under de best of circumstances: ONUSAL and the challenges of verification and institution building in El Salvador” en Montgomery, Tommie Sue (comp.): *Peacemaking and democratization in the Western Hemisphere* (Coral Gables: North-South Center Press de University of Miami)

- Haugaard, Lisa; Isacson, Adam y Olson, Joy 2004: *Blurring the lines. Trends in US military programs with Latin America*. (Washington, DC: LAWGEF, CIP y WOLA)
- Huntington, Samuel 1994: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. (Buenos Aires: Paidós)
- Kifner, John 1995: “Haiti Murder Investigation; Avenues with Few Answers”, *The New York Times* 11/04/1995.
- Kumar, Chutan y Lodge, Sara 2002: “Sustainable Peace through Democratization: the Experiences of Haiti and Guatemala” *IPA Policy Paper* (New York: Internacional Peace Academy)
- Laguerre, Michel S. 1993: *The Military and Society in Haiti* (xxx:University fo Tennessee Press)
- LeoGrande, Willian M. y Robbins, Carla Anne (1980): “Oligarchs and officers: the crisis in El Salvador” *Foreign Affairs* Verano 1980
- Leyburn, James G. 1966 (1941): *The Haitian People*. Edición revisada con introducción de Sidney W. Mintz. (New Haven: Yale University Press.)
- Linz, Juan J. 1990: “Transiciones a la democracia” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 51, págs. 7 a 33.
- Maguire, Robert 2004: conferencia “Haitian Development and Public Policy: The Next Decade”. Universidad de Massachusetts, Boston, 24 de julio de 2004.
- Mendelson Forman, Johanna 2000: “Beyond the Mountains, More Mountains: Demobilizing the Haitian Army” en Montgomery, Tommie Sue (comp.): *Peacemaking and democratization in the Western Hemisphere* (Coral Gables: North-South Center Press at University of Miami)
- Mendelson Forman, Johanna 2002: “Promoting civil society in good governance: Lessons for the Security Sector”, *DCAF Working Paper Series* n° 29 (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)
- Miles, Melinda 2001: *Elections 2000: Participatory Democracy in Haiti* Haiti Reborn/Quixote Center
- Morley, Morris y McGillon, Chris 1999: “‘Disobedient’ Generals and the politics of Redemocratization: the Clinton Administration and Haiti” en Caraley, Demetrios James: *The New American Interventionism: Essays from Political Science Quarterly* (Columbia University Press)
- Neild, Rachel M., Vickers, George y Delavan, Debra 1995: “Policing Haiti”, *WOLA Policy Papers*
- O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe 1986: *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Editorial Paidós)
- Pérez Colman, Mario 1997: “Drama Caribeño. Haití, el país Zombi”, en *Revista La Nación* (Buenos Aires) (14/12/1997).

Rutstein, Diana 2004: “Over Four Million Voters Registered in Haiti”

Spencer, Denise 1997: “Demobilization and Reintegration in Central America”, *BICC Paper 08* (Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn)

Stoppino, Mario 1995 (1976): “Autoritarismo” en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco: *Diccionario de Política* (Coyoacán: Siglo Veintiuno Editores)

Tippenhauer, Hans 2000: “Haiti Alert: Toward Democracy or Tyranny?” *Hemisphere Focus: 1998-2000*, 8ª serie, n°. 7, Center for Strategic and International Studies.

Wucker, Michele 2004: “Haiti: So Many Missteps” en *World Policy Journal*, Vol. XXI, n°1

Zartman, William 1986: “Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation” en Bendahmane, Diane y McDonald, John W (comp.): *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations* (Washington, DC: Foreign Service Institute, US Department of State)

Zelaznik, Javier 1998: “Partidos y sistemas de partidos: Un relevo teórico con aplicaciones en Latinoamérica”, en Eugenio Kuatarnik (comp.), *Elementos para el análisis político* (Buenos Aires: Paidós)

Documentación:

Constitución de El Salvador de 1992.

Constitución de Haití de 1987.

Political Database of the Americas

Misión de Observadores Electorales Independientes (MIOEI)

<http://latinamericasolidarity.freesevers.com/elsalvadorelections19941997.htm>

Reporte de la Comisión Forbes nombrada por el presidente Hoover, 30 de marzo de 1930

El Salvador - Ley De La Comisión Nacional Para La Consolidación De La Paz; D.L. N° 156, del 30 de enero de 1992. Modificado por el decreto ley N° 551, del 14 de diciembre de 1995.

El Salvador - Ley Orgánica de la Fuerza Armada D.L. N° 156, del 30 de enero de 1992. Complementado por DL N° 152, modificado por DL N° 868, del 27 de abril de 1994; modificado por DL N°353 de 1998.

Organización de los Estados Americanos

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica: Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica: “Los Nuevos Enfoques sobre la Seguridad Hemisférica”. Informe de la Presidencia. OEA/Ser.G CP/CSH-333/00, 25 de enero de 2001.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Reporte de la Comisión de Investigación sobre los eventos del 17 de diciembre de 2001 en Haití. OEA/Ser.G CP/INF. 4702/02, 1º de julio de 2002.

Organización de las Naciones Unidas

S/26005, 29 de junio de 1993a.

S/26790, 23 de noviembre de 1993b.

S/RES 1529, 29 de febrero de 2004a. (Despliegue de la FIM)

S/RES 1542, 30 de abril de 2004b. (Establecimiento de MINUSTAH)

S/2004/300, 16 de abril de 2004c. (Reporte del SG sobre Haití)

S/1994/561, 11 de mayo de 1994a.

S/1994/1000, 26 de agosto de 1994b.

¹Notas

Con respecto a la primera dimensión, a causa del cambio de régimen (de uno no democrático a uno democrático) las hipótesis tradicionales de seguridad nacional habían cambiado, tendiendo a la resolución pacífica de conflictos y a la cooperación entre países vecinos. Un ejemplo de esto lo constituyen las Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre naciones que tenían como fin desactivar las hipótesis de conflicto. Las MCM operaban generando conocimiento acerca de las actividades y capacidades de las fuerzas armadas de los estados que eran potenciales enemigos mediante, por ejemplo la publicación de “libros blancos” de las fuerzas armadas. A estas tendencias se sumó el proyecto de inserción y consecuente profundización de un modelo que requería disponer de presupuesto y capacidades para el desarrollo social, político y económico que buscaba.

² Específicamente del grupo formado por Guatemala, Honduras, Salvador y Nicaragua.

³ No es que en América del Sur no haya habido intervención de los Estados Unidos ni de la comunidad internacional. Ya es de público conocimiento la injerencia norteamericana en el golpe y asesinato de Salvador Allende. La diferencia radica en que, para nosotros, fue permanente y cualitativamente más intensa en América Central y Caribe.

⁴ Estas injerencias fueron tanto de los Estados Unidos, como de otros países (Cuba, la Unión Soviética, y Argentina, por ejemplo) y Organismos Internacionales, aunque en distinta medida.

⁵ Una definición sintética ha sido proporcionada por R. Kohn: "La subordinación de los militares a la autoridad política ha estado entre los más viejos problemas de la gobernabilidad humana: cómo una sociedad controla a aquellos que poseen el poder último de la coerción o la fuerza física". Ver KOHN, RICHARD H. *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11, junio 1997.

⁶ Aquí nos referimos a apoyo en el sentido de legitimidad: la idea detrás de esto es, por ejemplo, que el nuevo gobierno democrático sea capaz de encontrar tanto apoyo ideológico como potenciales y posibles socios comerciales si es que lo desea o necesita.

⁷ El líder de la resistencia, Atlactl, es hoy homenajeado como héroe nacional.

⁸ La producción de índigo continuó hasta mediados del siglo XIX, cuando se truncó a causa del descubrimiento alemán de una tintura sintética cuya producción era mucho más económica.

⁹ Este hecho no modificó la dependencia política de El Salvador de los presidentes guatemaltecos, especialmente de Carrera y Rufino Barrios.

¹⁰ Esta nomenclatura es más legendaria que real, en realidad se estima que se trató de varios cientos de familias.

¹¹ Esta disuasión estuvo complementada por un aprendizaje anterior: durante 1832 y 1833 un cacique indígena, Anastasio Aquino, había organizado una revuelta indígena, que finalizó con la derrota en San Vicente. La captura y posterior ejecución de Aquino evitaron levantamientos violentos por casi un siglo.

¹² Con la excepción del brevísimo período 1960-1961.

¹³ El incidente que inició formalmente las hostilidades y que les otorgó su nombre tuvo lugar en San Salvador, cuando a la salida de un partido de fútbol entre ambas selecciones nacionales algunos salvadoreños comenzaron a agredir a la selección del país limítrofe.

¹⁴ Las hostilidades se extendieron durante cinco días, durante los cuales entre 2mil y 4mil civiles y militares perdieron la vida. Aunque la superioridad aérea hondureña era indiscutible, la superioridad de las fuerzas terrestres de El Salvador (principalmente de artillería) fue abrumante.

¹⁵ El primero de estos escuadrones fue bautizado Fuerzas Armadas de Liberación Anticomunista de Guerras de Eliminación (FALANGE), al que siguieron la Unión de Guerreros Blancos, Mano Blanca y otros.

¹⁶ Sus aspectos más importantes consistían en eliminar toda posibilidad de oposición hacia el gobierno. Se hacía directamente ilegal cualquier manifestación que no coincidiera con los intereses del grupo gobernante. Las reuniones públicas quedaban directamente prohibidas, así como las huelgas. La simple sospecha de realizar “actividades subversivas” que atentaran contra el orden público era causal suficiente para ser arrestado. Peor aún, las garantías del debido proceso se suspendían en estos casos.

¹⁷ Vale ejemplificar la situación con las declaraciones de Miguel Ángel Salaverría (ex gerente general de Prieto y parte de “los 14”) a un periódico salvadoreño este último año, *un cuarto de siglo* después del golpe del ‘79 (La Prensa Gráfica, Enfoques, 2004) “...el golpe fue una vía cantada [...], era una confabulación internacional que pretendía golpear tanto a la Fuerza Armada como a la gran empresa privada para supuestamente abrir camino a la democracia. Pero la verdad es que abrieron un camino a la izquierda violenta...” La izquierda también tenía una visión cortante de los hechos, a tal punto que al colapsar la junta cívico militar, su Ministro de Educación, Salvador Samayoa, dio una conferencia de prensa donde presentó públicamente las razones de su renuncia: había sido para poder “luchar por la liberación total”. Cuando finalizó su declaración, escoltado por dos hombres armados, se retiró cargando un fusil semiautomático (AK-47).

¹⁸ Una investigación más profunda (que se decidió no efectuar) hubiera demostrado la vinculación del aparato de seguridad oficial en los raptos y asesinatos destruyendo el apoyo del sector militar; la junta no podía darse el lujo de “victimizar” a los violadores llevándolos ante la Justicia.

¹⁹ “A veinticinco años del golpe de 1979”, *Revista Enfoques*, 18 de octubre de 2004.

²⁰ En mayo de 1980 los principales grupos armados de izquierda se unieron bajo la Dirección Revolucionaria Unificada (DRU). En abril, el Frente Democrático Revolucionario (FDR) quedó establecido, uniendo a las organizaciones populares afiliadas a los grupos de la DRU, al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) de Guillermo Ungo –que

pasó a presidir el FDR-, al Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) de Rubén Zamora –se había escindido del PDC para fundarlo -, y más de cuarenta organizaciones sindicales y estudiantiles.

²¹ Distintos grupos combatientes y políticos (Fuerzas Populares de Liberación, Ejército Revolucionario del Pueblo, Resistencia Nacional, Partido Revolucionario de los Trabajadores de Centroamérica y Partido Comunista del Salvador) conforman el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, liderado por Joaquín Villalobos, con más de 25 mil combatientes y reteniendo el control efectivo de las localidades de Metapán, San Francisco y buena parte de las fronteras con Guatemala y Honduras.

²² La ofensiva concentró sus frentes en Chalatenango, Cabañas, San Miguel, San Vicente, Cuzcatlán y Morazán.

²³ La firma del acuerdo de paz con Honduras concluyó formalmente la guerra de 1969 y significó el fin de la percepción de guerra inminente con un enemigo externo. Debe sumarse a esto la ofensiva del FMLN para comprender el giro en la misión de las Fuerzas Armadas.

²⁴ Los más importantes en este sentido fueron Cuba y Nicaragua.

²⁵ Oscar Arnulfo Romero y Goldámez (1917 –1980) fue una figura prominente en El Salvador en las décadas del sesenta y setenta. Reverenciado por el pueblo, profesaba la teología de la liberación, hablando en nombre de los pobres y de las víctimas de la guerra civil, lo que le ganó severos conflictos con el gobierno y la Iglesia Católica. Repudió la ayuda estadounidense al gobierno salvadoreño y llamó a los soldados a desobedecer órdenes que violaran los derechos humanos. Fue baleado por miembros de un escuadrón de la muerte, como más tarde se comprobó.

²⁶ Duarte había sido el Primer Secretario General del Partido Demócrata Cristiano, candidato a las elecciones de 1972 y exiliado a partir de ese año hasta 1974. En 1980, había presidido la Junta Cívico-Militar por acuerdo con los militares. El pacto le significó al partido la pérdida del apoyo de numerosos sectores, entre ellos el liderado por Héctor Dada. Al obtener la presidencia luego de la reforma constitucional su mandato finalizó en 1989.

²⁷ En el período 1980-1991 Estados Unidos otorgó al régimen US\$ 3,15 mil millones de ayuda económica y US\$ 1,1 mil millones de ayuda militar. (Call, 2002: 547)

²⁸ La Alianza Republicana Nacionalista fue fundada por Roberto D'Aubuisson, ex militar y líder del escuadrón de la muerte que había asesinado al monseñor Romero.

²⁹ La ofensiva consistió en ataques coordinados a bases militares, seguidos de una incursión de 2 mil combatientes a San Salvador.

³⁰ Abril 1990, Génova (las partes convinieron mantener negociaciones secretas con la mediación de la ONU); mayo 1990, Caracas (se preparó la agenda para reuniones posteriores); julio 1990, San José (sobre derechos humanos, en el cual se dio mandato a la ONU para verificación de derechos humanos); abril 1991, México (reforma constitucional y planificación del establecimiento de la Comisión de la Verdad para investigar actos de violencia); septiembre 1991, Nueva York (preparó las bases para la policía civil y para la Comisión para la Consolidación de la Paz – COPAZ para verificar los acuerdos); enero 1992, castillo Chapultepec en México, DF (acuerdos finales).

³¹ La misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) se estableció en mayo de 1991. Inicialmente, su responsabilidad era verificar el cumplimiento del Acuerdo de San José de respeto a los derechos humanos. El mandato de esta misión se extendió en enero de 1992 para incluir una operación de mantenimiento de la paz que controlara los acuerdos alcanzados entre el FMLN y el gobierno salvadoreño. Esta extensión incluía una división militar que verificara el cese el fuego y una división policial que controlara el orden público hasta que la nueva Policía fuera desplegada. Una vez más, en mayo de 1993 se extendió el mandato para el monitoreo de las elecciones. El 30 de abril de 1995 finalizó el mandato de ONUSAL a la cual reemplazó la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL). A lo largo de un año, esta nueva misión verificó el cumplimiento de algunos aspectos de los acuerdos que habían quedado pendientes. Cuando su mandato expiró, fue reemplazada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación (ONUV) hasta el 31 de diciembre de 1996.

³² Un cese el fuego “informal” había sido puesto en práctica once meses antes de esto.

³³ El concepto de “nuevas amenazas” fue ampliamente discutido en la década del noventa, dando cuenta del terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc. Su característica distintiva consiste en que se es una amenaza transnacional que sólo puede ser solucionada por la concurrencia de múltiples actores, ya que proviene de un actor *no estatal*.

³⁴ Esto significaba personas que no hubiesen sido combatientes durante la guerra, eso es, que no hubiesen sido combatientes *permanentes*.

³⁵ Ley De La Comisión Nacional Para La Consolidación De La Paz, Cap. 1, Art. 3. Los partidos políticos aliados al FMLN y al gobierno daban a la comisión un equilibrio perfecto entre las dos partes pero también la rigidez que de ello se derivó: muchas veces las decisiones quedaban “empatadas”.

³⁶ La Comisión de la Verdad, establecida en el acuerdo de México de 1991, tenía tres miembros designados por el Secretario General de la ONU; éstos fueron Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo y Thomas Buergenthal. La publicación en 1993 del reporte de la Comisión generó controversias, pero fue de gran utilidad en el proceso democratizador; contenía los nombres de 62 oficiales militares, 6 líderes del FMLN y varios civiles responsables de violaciones de derechos humanos. La Comisión concluyó que el 95% de las violaciones habían sido cometidas por las Fuerzas gubernamentales, mientras que el FMLN había sido responsable del resto. Los oficiales nombrados en los reportes fueron, después de una etapa de resistencia, dados de baja. Dada la naturaleza voluntaria de las declaraciones, muchos violadores de los derechos humanos quedaron fuera de las listas publicadas.

³⁷ La publicación de la Comisión de la Verdad fue bastante controvertida por dos causas: en primer lugar, distintos actores tenían diferentes expectativas con respecto al contenido del documento, lo que ya de por sí significaba que no

habría sido posible la satisfacción general sobre la publicación; en segundo lugar, gran parte del debate giró en torno a la cantidad de casos que fueron analizados por la Comisión. Recibió testimonio de 2mil personas con respecto a 7mil presuntas violaciones, sumado a la información proveniente de fuentes secundarias que cubrían 18mil presuntas víctimas. La Comisión seleccionó entonces 32 casos que “o bien reflejaban los eventos más brutales del conflicto, o bien formaban parte de un más amplio y sistemático patrón de violaciones”, lo que indignó a aquéllos que esperaban la publicación de “listas completas”.

³⁸ Creative Associates Internacional (CAII); la Organización Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ); la Fundación salesiana para la Educación Integral en el Salvador (FEDISAL) y la Asociación Salvadoreña de Apoyo Integral (ASAI) fueron algunas de las ONGs subsidiadas y subcontratadas.

³⁹ De los 42.000 beneficiarios del programa de redistribución quedaron como *elegibles* sólo 35.800.

⁴⁰ De allí su nombre, Plan 600.

⁴¹ Aparentemente el arsenal mencionado explotó accidentalmente.

⁴² UN Doc S/26790, 23 de noviembre de 1993.

⁴³ UN Doc S/26005, 29 de junio de 1993

⁴⁴ Tres leyes fueron aprobadas en esta etapa: la ley del servicio militar y reforma de la fuerza armada (decreto legislativo n° 298, 30 de julio de 1992); la ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares (decreto legislativo n° 739, 8 de diciembre de 1993, reformada por (decretos legislativos n° 353 y 395, 1995) y la ley orgánica de la fuerza armada (decreto legislativo n° 868, 27 de abril de 1994)

⁴⁵ Art. 211 de la Constitución de El Salvador de 1992.

⁴⁶ Art. 212 de la Constitución de El Salvador de 1992.

⁴⁷ Art. 168 de la Constitución de El Salvador de 1992.

⁴⁸ Art. 212 y Art. 168 de la Constitución de El Salvador de 1992.

⁴⁹ Este documento fue elaborado en el marco de los acuerdos de paz, el 16 de enero de 1992 en Chapultepec.

⁵⁰ Estas cifras incluyen tanto a los miembros de las FAES como de los tres órganos oficiales que fueron disueltos y las fuerzas paramilitares. (Córdova Macías, 1999)

⁵¹ Aunque la reforma constitucional otorga al Presidente la capacidad de convocar la las FAES para situaciones de conflicto interno.

⁵² Armando Calderón Sol ganó la presidencia con el 68,65% de los votos en la segunda vuelta (la coalición del FMLN obtuvo el 31,65%) ; en las elecciones parlamentarias la ARENA obtuvo 39 bancas (45%) y el FMLN 21 bancas (24%). Fuente: Political Database of the Americas.

⁵³ Francisco Flores ganó la presidencia con el 51,96% de los votos (mientras que el FMLN el 28,90. Fuente: Political Database of the Americas.

⁵⁴ La ARENA ganó 28 bancas (33%) mientras que el FMLN ganó 27 escaños (32%). Fuente: International Mission of Independent Electoral Observers (MIOEI).

⁵⁵ La ARENA ganó 29 bancas (34,5%) mientras que el FMLN ganó 31 escaños (37%). Fuentes: Political Database of the Americas, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

⁵⁶ Tanto el FMLN como la ARENA obtuvieron 14 bancas, el 30,5% de representación. El resto de los escaños fue obtenido por el PCN, el PDC, y el CDU (Centro Democrático Unido). Fuente: Political Database of the Americas

⁵⁷ La pregunta efectuada era: “En general, ¿usted piensa que El Salvador va por buen camino o que necesita un cambio?”. Fuente: IUDOP

⁵⁸ El mínimo de votos exigido para mantener la inscripción es de 3% de los votos válidos para los partidos que se presentan solos y 6% para los que se presentan en coalición. En esta votación la coalición CDU-PDC obtuvo el 3,9% y el PCN el 2,7%.

⁵⁹ Ver Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional*, Cap. 5 “Partidos y Sistemas de Partidos” y Zelaznik, Javier: “Partidos y sistemas de partidos: Un relevo teórico con aplicaciones en Latinoamérica”.

⁶⁰ Para los haitianos el vudú no es una religión sino una práctica totalmente coherente con la religión católica.

⁶¹ Reconocemos que el concepto de “raza” no es realmente apropiado tanto por su sentido peyorativo como por lo científicamente incorrecto que conlleva el hablar de raza cuando no hay diferencias genéticas relevantes. No encontramos en la bibliografía, sin embargo, un término mejor para hablar de las diferencias que los mismos haitianos hacen basados solamente en el color de la piel del individuo.

⁶² La historia de la rebelión esclava que ha pasado de boca en boca, habla de que Dominique Toussaint Louverture contribuyó al armado intelectual del levantamiento, pero nunca ha podido ser probado.

⁶³ En 1917 el Presidente Dartiguenave disolvió la Legislatura luego de que ésta se negara a aprobar una nueva Constitución que supuestamente había sido redactada por el entonces secretario de la Marina de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt (aunque el propio Roosevelt lo admitió públicamente, fue constantemente desmentido). Esta constitución permitía, entre otras cosas, la compra de tierra por parte de extranjeros. Hasta ese momento y desde Dessalines, tal cosa estaba prohibida, habiendo sido desde 1904 un tema de gran sensibilidad y controversia. En 1918 el documento se aprobó mediante referéndum con más del 99% de los votos a favor. El total de votos fue de sólo 98.993 en un país de varios millones de habitantes.

⁶⁴ En el período 1915-1934 se mejoró la infraestructura, las rutas fueron mejoradas y expandidas, puentes construidos. El teléfono hizo su aparición en la isla y numerosas poblaciones accedieron al agua potable. La construcción ganó impulso en buena medida por el uso de mano de obra forzada. La salud pública tuvo cierta mejoría en parte por las

campañas organizadas por Estados Unidos para luchar contra la malaria y otras enfermedades tropicales. Por supuesto que Haití cumplió con los pagos de la deuda externa ya que la mayor parte de sus tenedores eran bancos estadounidenses.

⁶⁵ El mencionado incidente tuvo como protagonistas a un grupo de marines que dieron muerte a diez campesinos haitianos durante las protestas en contra de la situación económica.

⁶⁶ Reporte de la Comisión Forbes, 30 de marzo de 1930. Congressional Records, Congreso de Estados Unidos. Traducción propia y cursivas mías.

⁶⁷ Tras la retirada estadounidense, había quedado conformada una pequeña clase media negra que en la década del cincuenta fundó *Les Griots*, un movimiento negro nacionalista.

⁶⁸ Cuando la Fiebre Porcina de África estalló en la isla, Estados Unidos, temeroso de que se extendiera hacia el norte, propulsó la matanza y el reemplazo de todo el ganado porcino. La sustitución, costada por Estados Unidos conjuntamente con agencias internacionales, se hizo por una raza que, además de necesitar cuidados que antes no eran requeridos, no pudo adaptarse al medio. Los campesinos se vieron molestos por la intromisión, y eventualmente perdieron lo único que poseían y podían vender rápidamente: los reemplazos no pudieron sobrevivir al cambio de medio. Los rumores sobre Haití como fuente (o gran caldo de cultivo) del SIDA golpearon la industria turística (mayormente sexual) haitiana, que había tenido, desde su origen con François Duvalier, algún crecimiento.

⁶⁹ Jean-Claude desposó a la mulata y divorciada Michele Bennett, cuyo padre había sido encarcelado por importantes deudas y negocios turbios. Se dice que la boda costó US\$ 3.000.000.

⁷⁰ La visita de Juan Pablo II a principios de 1983 agregó argumentos al descontento que las paupérrimas condiciones habían generado y produjo un aumento en el activismo político y la movilización.

⁷¹ Dice Weber: “Llámase dominación patrimonial a toda dominación [...] ejercida en virtud de un derecho propio; y es sultanista la dominación patrimonial que se mueve [...] dentro de la esfera del arbitrio libre, [...]” (Weber, 1996:185-191)

⁷² Las propuestas principales eran la duplicación del salario mínimo, proyectos para nuevas obras públicas, la instauración de impuestos progresivos y el apoyo al fortalecimiento de los sindicatos. Algunos autores, sin embargo, argumentan que era mera “retórica radical” que nunca fue parte de un plan real. Aunque la corta estadía en el poder no permite establecer la veracidad de uno u otro argumento, el posterior mandato de Aristide parece apoyar el segundo punto de vista. Cabe argumentar también que en realidad los planes cambiaron de un mandato a otro. (v. Falcoff:2004)

⁷³ Organización de Estados Americanos, Ag/Res. 1080 (Junio de 1991).

⁷⁴ La misión de MICIVIH consistió en verificar el respeto a los derechos humanos previstos por la constitución haitiana y otros instrumentos internacionales de los que Haití formaba parte. El despliegue en Haití comenzó en marzo de 1993. Aunque el personal fue evacuado por razones de seguridad en octubre de ese año, la misión se reanudó en enero de 1994 pero fue nuevamente expulsada en julio del mismo año hasta que regresó en octubre de 1994 luego del retorno de Aristide.

⁷⁵ La fuerza electoral de los representantes afro-americanos en Estados Unidos es importante y se vincula muchas veces con la toma de decisiones en la política exterior de aquel país.

⁷⁶ Consejo de Seguridad, Resol. 867 (1993), 940 (1994), 975 (1995). Aunque originalmente establecida en 1993, la misión no pudo ser desplegada en esa instancia por falta de cooperación del gobierno militar. Asumió sus funciones, entonces, el 31 de marzo de 1995. A pedido del presidente haitiano Preval, quien asumió el 7 de febrero de 1996, el mandato fue extendido hasta junio de ese año (Resol. 1048, 1996). La ONU continuó sus misiones militares en Haití hasta diciembre de 1997. La misión original, UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití) abarcó el período entre septiembre de 1993 y junio de 1996, a ésta le siguió UNSMIH (Misión de Ayuda de las Naciones Unidas en Haití), desde julio de 1996 hasta julio del año siguiente y finalmente UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití) que duró dos meses a partir de la finalización de la misión anterior. Desde 1998 el rol de la ONU en Haití fue reducido a apoyar al gobierno haitiano en la profesionalización de la PNH: la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) que se extendió hasta marzo de 2000 se diferenció de las anteriores por la ausencia del elemento militar. Le siguió ese mismo mes el establecimiento de MICAH, (Misión Internacional Civil de Apoyo a Haití) cuyo mandato consistió en consolidar los resultados conseguidos por tanto las misiones anteriores de la ONU como por MICIVIH (ONU/OEA).

⁷⁷ De las aproximadamente 25mil tropas, 20mil eran Marines estadounidenses y las restantes pertenecían a otras 24 Naciones.

⁷⁸ La fuerza multinacional salió de la isla en marzo de 1995, la ONU desplegó entonces a su Policía Civil (CIVPOL) para reemplazar a los monitores.

⁷⁹ Estas tareas concuerdan con lo estipulado por los artículos 263 y 269 de la Constitución haitiana de 1987.

⁸⁰ Para que las Fuerzas Armadas queden formalmente desmanteladas es necesaria la cooperación del Parlamento, ya que requiere de una enmienda a la Constitución.

⁸¹ Jean Bertrand Aristide en entrevista realizada por Mario Pérez Colman para la Revista La Nación.

⁸² El ingreso anual *per capita* antes del golpe de 1991 era de US\$ 370.

⁸³ Estos pagos promediaban los US\$ 89 por mes, cifra no muy distante de aquella que recibían como soldados antes del desmantelamiento de las FAD'H.

⁸⁴ John Kifner, “Haiti Murder Investigation; Avenues with Few Answers”, *The New York Times* 11-04-1995.

⁸⁵ El FRAPH se materializó en agosto de 1993 y aumentó su fama a partir del incidente que provocó la retirada del *USS Harlan County* de Port-au-Prince. Muchos de sus miembros obtuvieron puestos de poder en varias localidades gracias al apoyo del régimen militar.

⁸⁶ Las *chimères* fueron el instrumento paramilitar utilizado por Aristide; similarmente a los *attachés*, eran bandas de mercenarios sin objetivos políticos propios ni ideología. Simplemente recibían un sueldo a cambio de sus servicios.

⁸⁷ Art. 134.1 de la Constitución haitiana de 1987.

⁸⁸ El Art. 134.3 de la Constitución haitiana de 1987 establece que el Presidente no puede ser reelecto. Puede, sin embargo, ocupar el cargo una vez más después de un intervalo de cinco años, pero nunca una tercera vez.

⁸⁹ Ni el gobierno de Clinton ni la ONU estaban dispuestos a tirar por la borda (ni a ser juzgados por) tantos años y presupuesto invertidos en Haití. Por otra parte existía la esperanza de lograr buenas relaciones a nivel parlamentario y presidencial con el fin de poder realizar algunas reformas, especialmente económicas. Es verdad que tampoco existía en aquel momento alguna opción relevante.

⁹⁰ La estructura del CPE es jerárquica. Los miembros del CEP en Port-au-Prince príncipe están en el nivel más alto de esa estructura. El siguiente nivel está compuesto por las Agencias Electorales Departamentales (BED). Los nueve departamentos que componen Haití son Grande Anse, Norte, Noroeste, Noreste, Sur, Sureste, Central Plateau, Artibonite y Oeste. Bajo las BED se encuentran las Agencias Electorales Comunes (BEC), cuyo número varía en cada departamento de acuerdo con el tamaño y población del mismo. El último nivel está formado por las Agencias de Inscripción (BI) y las Agencias de Votación (BV).

⁹¹ El Consejo Electoral Permanente previsto por la Constitución haitiana (Art. 192) está formado por nueve miembros elegidos en tercios por el poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional (que es la conjunción de las dos cámaras del Parlamento) y la Corte Suprema. El objetivo de este cuerpo autónomo es mantener a la Asamblea y al Gobierno fuera de la maquinaria electoral. Un tercio de estos miembros rota cada tres años. En 1999 este consejo permanente no estaba aún formado, lo que llevó a la designación de los miembros por Préval.

⁹² La escasez de rollos de fotografía, parece tener varias causas, algunas de ellas contradictorias. Por un lado, miembros de IFES declararon que la razón por la que faltaban rollos era que muchos de los empleados de las agencias los utilizaban con fines personales o los vendían en las calles. Otra versión es que todos los impedimentos explicados se debieron a que el CEP no estimaba tal cantidad de inscripciones (ni tenía intención de que sucediera). Si bien la falta de materiales produjo demoras en el proceso de inscripción, un segundo envío cubrió las necesidades.

⁹³ Una de las causas de la insuficiencia de los empleados para cumplir con las tareas fue que éstos fueron elegidos de entre listas confeccionadas por partidos políticos, dejando fuera del proceso a un importante número de gente más capacitada.

⁹⁴ Aunque se extendió desde el 24 de enero hasta el 15 de marzo, muchas agencias abrieron con importantes demoras a lo que se debe sumar el horario irregular que cumplían y las dificultades técnicas. En República Dominicana, que cuenta con mejor estructura y mayores niveles de alfabetización, un proceso similar fue hecho en el lapso de dos años.

⁹⁵ La Convergencia Democrática se estableció formalmente el 22 de mayo de 2000, un día después de las elecciones parlamentarias. Dentro de esta inverosímil coalición se encuentran la OPL, el Espacio de Concertación (EC) –formada a su vez por cinco organizaciones–, el Movimiento Patriótico para el Salvataje de Haití (MPSN) –una conjunción de partidos neo-duvalieristas–, Movimiento Cristiano para un nuevo Haití (MOCHRENHA), Reunión de Demócratas Progresistas Nacionales (RDNP) y el Partido Demócrata Haitiano (PADEMH). La mayoría de estos “partidos” no tiene una representación real en la sociedad ni estructura partidaria, excepto OPL, la coalición de EP y MOCHRENHA. Los dos partidos más importantes dentro del EP, miembros de la Internacional Socialista y apoyados por partidos socialdemócratas europeos son el Congreso Nacional de Movimientos Democráticos (CONACOM) y el Partido Nacional Progresista Haitiano (PANPRHA). MOCHRENHA, una agrupación de derecha, fue creado por iglesias Protestantes y su apoyo proviene de grupos evangélicos estadounidenses.

⁹⁶ Incluso antes de los comicios OPL y otros partidos opositores habían denunciado irregularidades que favorecían a FL.

⁹⁷ Los candidatos de FL no habían conseguido la mitad más uno de los votos necesarios para evitar una segunda vuelta (ni para obtener bancas en la primera, por supuesto). Ese resultado permitiría a FL obtener 18 de las 19 bancas en disputa sobre un total de 27 bancas en el Senado. El 2 de junio Orlando Marville, jefe de la Misión de la OEA declaró que “de acuerdo con las disposiciones de la ley electoral, la metodología para calcular el porcentaje de votos (...) fue incorrecta”. (OEA, 6/2/00) El CPE declaró que existía precedente histórico para esa forma de contar. Si bien eso era cierto la aseveración de la OEA era válida.

⁹⁸ Tal vez la más importante demostración de parte de estas organizaciones tuvo lugar durante el funeral de Jean L. Dominique, consejero y amigo de Préval. Cantos a favor de Aristide comenzaron mientras el funeral continuaba; más tarde quemaron la sede de Espacio de Concertación (que reunía a varias agrupaciones y que luego pasaría a formar parte de la CD) e intentaron entrar por la fuerza a RadioVision 2000 (manejada por opositores a Lavalas).

⁹⁹ OEA/ser. G CP/RES 822 (1331/02), 4 de septiembre de 2002.

¹⁰⁰ Más adelante también se ocupó el puerto de Saint-Marc (100 km al norte de Port-au-Prince) y las ciudades de Gran-Goave, Ennery, Gros Morne, L’Estere, Anse Rouge, Dondon, Petite Rivière de l’Artibonite y Trou du Nord.

¹⁰¹ Particularmente Bahamas, en tanto miembro de CARICOM.

¹⁰² SC/RES 1529, 29 de febrero de 2004.

¹⁰³ SC/RES 1542, 30 de abril de 2004.

¹⁰⁴ Constantes no en el sentido de absolutamente invariables, sino constantes y capaces de adaptarse al cambiante entorno nacional e internacional.

¹⁰⁵ Traducción propia, las cursivas son mías.

¹⁰⁶ Además es necesario tener en cuenta que muchas veces la incidencia de Estados Unidos se dio no en nombre de ese Estado sino a través de la ONU, por ejemplo.

¹⁰⁷ En 2002 recibieron entrenamiento estadounidense 15.039 latinoamericanos, mientras que en 2003 lo hicieron 22.855. (Isacson, Olson y Haugaard, 2004)

¹⁰⁸ Párrafo elaborado a partir de la entrevista realizada a Juan Battaleme, especialista en Relaciones Internacionales y política exterior estadounidense.

¹⁰⁹ Párrafo elaborado a partir de la entrevista realizada a Sebastián Vigliero, especialista en Relaciones Internacionales y Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

¹¹⁰ Párrafo elaborado a partir de la entrevista realizada a Adolfo Rossi, especialista en Relaciones Internacionales.

¹¹¹ “Haiti: This time we must get it right” por Kofi A. Annan, Secretario General de la ONU. *Wall Street Journal*, 16 de marzo de 2004. Traducción propia. Las cursivas son mías.